

# la política de las corporaciones multinacionales norteamericanas en américa latina \*

LUCIANO MARTINS\*\*

## Advertencia

Este trabajo se basa en los datos recopilados por el autor durante la elaboración de un proyecto de investigación sobre las corporaciones multinacionales y América Latina. Por razones muy diversas, este proyecto nunca podrá llevarse a cabo, de manera que pensando en contribuir con los interesados en el tema y que están en condiciones de sacar adelante un proyecto similar, presento este trabajo, enfatizando sobre la información y las hipótesis.

L. M.

“Let every nation Know, whether it wishes us, well or ill, that we shall pay any price, bear any burden, meet any hardship, support any friend, oppose any foe to assure the survival and success of liberty”

John F. Kennedy, Inaugural Address, 1961

“America cannot—and wil not—conceive all the plans, design all the programs, execute all the decisions and undertake all the defense of the free nations of the world”

Richard Nixon, State of the world Message, 1970

\* Tradujo Sara Sefchovich.

\*\* Brasileño. Hace investigación en el Centro de Pesquisas Sociais, París, Francia.

“Come home, America!”

George McGovern, Nomination Speech, 1972.

En el análisis clásico de Lenin, formulado hace 55 años, el imperialismo era considerado como “la última etapa del capitalismo”; sin embargo, aceptando los riesgos que implica la ironía, podría decirse que la última y más reciente etapa del capitalismo es la formación de una “tercera economía” controlada por las corporaciones multinacionales. Este fenómeno, por un lado, y por el otro, la reorientación de los esquemas políticos a escala mundial, introducen patrones de relación nuevos y más complejos entre los sistemas económicos y políticos, tanto a escala nacional como internacional.

La forma más directa de presentar el problema, es analizándolo en el contexto de dos procesos aparentemente contradictorios. En el aspecto económico, la tendencia parece ser hacia la “internacionalización” de la producción capitalista y del mercado interno, mientras que políticamente el surgimiento de las ideologías neonacionalistas (tanto en los países centrales como en los periféricos) parece indicar que el esquema de orientación-hacia-la-nación- (*nation-oriented-behavior*) está resurgiendo como característica política fundamental. A primera vista, podríamos afirmar que la segunda tendencia es una mera reacción de respuesta a la primera, y que su coincidencia en el tiempo, sobre el punto más alto de la curva, podría ocultar sus trayectorias ascen-

dentes y descendentes, pero las cosas son mucho más complicadas que esto.

Ambos procesos debieron su excepcional desarrollo a la expansión económica externa de las corporaciones norteamericanas y a la tendencia simultánea hacia la liberación mundial de la influencia político-militar de los Estados Unidos. Entre 1960 y 70 la inversión privada norteamericana directa en el exterior, se elevó de 31 900 a 70 000 millones de dólares,<sup>1</sup> y lo que es más importante, mientras que en los Estados Unidos la capacidad de producción de la industria creció a razón de 4.7% entre 1960 y 1968, en la "tercera economía" controlada por las corporaciones multinacionales norteamericanas, ésta creció a una tasa anual promedio de 11.5% durante el mismo periodo.<sup>2</sup> Hoy en día, en el apogeo de la expansión económica de las empresas norteamericanas en ultramar, el gobierno norteamericano parece iniciar una política de marcha hacia atrás, hacia sus fronteras nacionales, como lo indica la sustitución de la política Kennedy del "nuevo garrote", por la de Nixon de la "presencia discreta" (low profile)!\* Las inversiones privadas norteamericanas en América Latina, a pesar de que crecen a una tasa menor que en otras regiones del mundo, se elevaron de 7 900 a 13 000 millones de dólares entre 1960 y 1968 (en las manufacturas se elevaron un 12.8% anual).<sup>3</sup> Al mismo tiempo (entre 1960 y 71), 26 compañías americanas —sin contar las expropiaciones en Cuba— fueron nacionalizadas.<sup>4</sup> Como Washington observara esas nacionalizaciones sin adoptar medidas severas de represalia, las compañías norteamericanas se vieron obligadas a tomar sus propias iniciativas políticas. El interés primordial de este trabajo radica en comprender lo que existe bajo estos dos procesos aparentemente asincrónicos.

Aun cuando se sabe que América Latina no figura entre las prioridades estratégicas de Washington y que

<sup>1</sup> Cfr. CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1790* (estudios especiales), E/CN.12/868/Add. 2, p. 10; Stephen Haymer, "Some Empirical Features of U. S. Investment Abroad", Yale University, Economic Growth Center, August 1970, mimeographed, p. 7.

<sup>2</sup> Cfr. CEPAL, *Estudio Económico...*, op. cit., p. 37.

\* N. del T. Low Profile. Presencia discreta o menor participación.

<sup>3</sup> Cfr. CEPAL, *Estudio económico...*, op. cit., pp. 10-11.

<sup>4</sup> Con excepción de tres firmas industriales en Chile (las subsidiarias o las que son propiedad en parte de la Ford, DuPont y General Tyre) y de tres Bancos (los afiliados del Bank of London y del Bank of America en Chile y del Chase Manhattan en Perú), todas las demás empresas afectadas tenían sus actividades en los sectores primario y terciario.

sólo representa el 20% de la inversión externa norteamericana, la situación que se ha venido dando en la zona puede contribuir a la mejor comprensión del conjunto de nuevos problemas provocados por el comportamiento de las corporaciones multinacionales.

Las nacionalizaciones, las disposiciones adoptadas por el grupo andino respecto a las inversiones extranjeras, las decisiones de algunos países sobre la ampliación de su soberanía en la plataforma continental y otras disidencias (el voto de 22 países apoyando la propuesta de Ecuador ante la OEA que declaraba a ese país víctima de presiones —por parte de los Estados Unidos—), son algunos de los hechos que se pueden señalar como indicadores del nuevo "clima político" en América Latina. Sin embargo, países como Brasil, Argentina y México —que concentran el 74% del capital norteamericano invertido en esta zona, principalmente en manufacturas—, han mantenido un "clima" muy favorable para la inversión norteamericana. El segundo objetivo de este trabajo consiste en comprender estas diferentes situaciones.

El ambiente de oposición en América Latina y la pasividad relativa de Washington respecto al mismo, son motivo de serias preocupaciones por parte de los capitalistas norteamericanos. David Rockefeller, uno de los más célebres representantes de las corporaciones multinacionales, planteó la situación en los siguientes términos:

La ruptura de nuestra alianza hemisférica, provocada en gran parte por el creciente espíritu de independencia de América Latina, se ha visto acentuada por la vuelta, aquí en casa, del sentimiento de *Fortress America* (aislacionismo).<sup>5</sup>

En el fondo de esta explicación subyace una cuestión central que ha dado origen a un amplio debate teórico entre los grupos políticos y los ideólogos nacionalistas latinoamericanos. Pero es necesario hacer dos aclaraciones antes de proceder sobre dicho asunto. La primera, es que las corporaciones multinacionales aún constituyen —a pesar del surgimiento de los nuevos gigantes capitalistas— un fenómeno predominantemente americano.

Bastaría con mencionar, por ejemplo, que para me-

\* Nota del editor.

<sup>5</sup> Cfr. David Rockefeller, "An Alliance for Development", in Council of the Americas, *Annual Report*, 1971, p. 14.

diados de los años 60 unas 200 compañías americanas habían sido transformadas en empresas multinacionales, frente a solamente 30 europeas.<sup>6</sup>

La segunda, es que si se mantienen las actuales tasas de crecimiento, la producción “internacionalizada” responderá —según estimaciones de Stephen Hymer— al 50% de la producción capitalista para fines de siglo.<sup>7</sup>

La cuestión básica que se plantea es la siguiente: ¿pueden mantener esta tasa de crecimiento, las Corporaciones Multinacionales prescindiendo de la protección político-militar de un Estado-gendarme? Desde nuestro punto de vista, sería mejor y más práctico enfocar este problema preguntando primero ¿hasta qué grado las actuales tendencias hacia el desligamiento entre lo político y lo militar en los Estados Unidos, constituyen una verdadera pérdida de esta protección? Aunque estos problemas rebasan los propósitos de este trabajo, que son mucho más modestos, es importante conservarlos en mente para establecer mejor los objetivos de nuestro interés.

Hay tres hipótesis complementarias que van a guiar nuestro análisis:

Primera: el desdoblamiento entre los intereses económicos dentro de la sociedad americana y la tendencia de los Estados Unidos hacia la separación entre lo político y lo militar, que están llevando a las Corporaciones multinacionales a desarrollar su propia capacidad política.

Segunda: esta capacidad la están adquiriendo mediante tres movimientos simultáneos: La “privatización” de la “ayuda externa” norteamericana; la manipulación de las instituciones financieras internacionales y la creación de compañías de inversión en operaciones (empresas) conjuntas; así como la formación de un edificio social y político de apoyo en los países donde operan.

Tercera: las probabilidades de conflicto entre las corporaciones multinacionales y el Estado, en los países periféricos, son mayores ahí donde las inversiones extran-

geras controlan el sector primario, y disminuyen ahí donde aquéllas se concentran en las manufacturas.

### 1. *Las corporaciones multinacionales y las políticas nacionales*

Para centrarnos en lo que parece ser el nuevo tipo de problemas en la relación entre los órdenes políticos y económico, es necesario hacer primero dos aclaraciones. La primera, es que estamos frente a un proceso muy reciente cuyas características aún son poco claras, de manera que se puede esperar no uno, sino varios resultados; es decir, que estamos tratando sólo con la parte visible del *iceberg*, y por lo tanto, lo que sigue debe entenderse como una primera aproximación al problema. La segunda aclaración se relaciona con el concepto de “tercera economía”, que parece se originó por la asociación de dos factores: el primero, es que el valor de la producción de las corporaciones multinacionales en ultramar es inferior únicamente respecto de las economías norteamericana y soviética; por ejemplo, el valor de la producción de sus subsidiarias en el exterior alcanzó los 130 000 millones de dólares en 1968, lo que representa cuatro veces el importe de las exportaciones de los Estados Unidos durante ese mismo año.<sup>8</sup> El segundo hecho es que dichos consorcios multinacionales tienden a formar un subsistema cuya zona de operaciones trasciende las fronteras nacionales, y se mantiene y maneja en una amplia estrategia transnacional. Así que la mejor manera de tratar el problema, desde nuestro punto de vista, es considerando la expresión “multinacional” como la línea divisoria entre aquellas compañías que, aunque tienen operaciones en el exterior, están “orientadas hacia el interior” y aquellas que están “verdaderamente orientadas al mundo”.<sup>9</sup>

Por supuesto que a estos conceptos aún les falta su validación empírica —por ejemplo, a través del estudio de los procesos de toma de decisión de un número considerable de corporaciones— y quizá sería más exacto presentarlos como mera descripción de una tendencia, que como definición del desarrollo real. Sin embargo, su valor radica en introducir al “mercado” (y no a la nación) como una dimensión política clave.

<sup>6</sup> Cfr. Raymond Vernon, “Multinational Enterprise and National Sovereignty”, *Harvard Business Review*, vol. 45, núm. 2, April 1967, p. 158.

<sup>7</sup> Cfr. S. Hymer, *Some Empirical Features...*, *op. cit.*, p. 10; Jack E. Behrman, *National Interest and the Multinational Enterprises-Tensions Among the North Atlantic Countries* (New Jersey: Prentice Hall, 1970), p. 10. El autor estima que para 1990 casi la mitad del PNB de los países capitalistas estará en manos de compañías extranjeras.

<sup>8</sup> Cfr. Osvaldo Sunkel, “Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en la América Latina”, *El Trimestre Económico*, México, núm. 150, Abril-Junio, 1971.

<sup>9</sup> Cfr. *Business Week*, April 20, 1963, p. 63.

En síntesis, lo que proponemos es que las operaciones de una empresa multinacional (la especificación de costos, asignación de recursos, adopción de tecnología, distribución interna de las utilidades, etcétera), se deciden siguiendo una política cuya finalidad es optimizar las operaciones globales de la corporación y no sólo los intereses de la compañía matriz.

La definición y ejecución de la política transnacional de las corporaciones fue posible gracias al grado que se alcanzó en la centralización de las decisiones: 187 empresas controlan, a través de 10 000 subsidiarias en todo el mundo, el 80% de toda la inversión externa norteamericana,<sup>10</sup> lo cual quiere decir que un número muy reducido de gentes toman las decisiones, y sin ninguna clase de legitimización, están en condiciones de imponer —desde una oficina en Nueva York, las Bahamas o Luxemburgo— los términos de producción, tasas de incremento, políticas de exportación, patrones de consumo, disposiciones financieras, etcétera, que pueden influir de manera considerable en las economías “nacionales” y en los estilos de vida de un gran número de países. Bastaría mostrar como ejemplo del impacto potencial de estas decisiones sobre las economías locales, el hecho de que en América Latina las subsidiarias de las compañías norteamericanas controlan aproximadamente un tercio de la producción manufacturera, y sus actividades en conjunto representan el 14% del producto industrial bruto de la región; en 1966 el 35% de todas las exportaciones latinoamericanas (41% de los bienes manufacturados) fueron hechas por subsidiarias norteamericanas.<sup>11</sup> Precisamente esta capacidad para tomar *macro-decisiones* —incluso frente al poder del Estado competidor, lo que es suficiente para transformar a estas corporaciones en actores políticos—, es la que se encuentra en buena parte de la literatura respectiva, bajo la forma de una contradicción entre la corporación multinacional y el Estado-nación.

En estos términos, el problema es aceptado por las compañías mismas y se formula una nueva ideología según la cual las empresas multinacionales representan un “concepto moderno elaborado para satisfacer los requisitos de la era moderna”, mientras que el Estado-nación es “una idea muy pasada de moda”.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Raymond Vernon, *Report of the Research Project on the Multinational Corporations*, Harvard Business School, 1970, mimeografiado.

<sup>11</sup> Cfr. O. Sunkel, “*Capitalismo Transnacional...*”, *op. cit.*

<sup>12</sup> George Ball, “The Promise of the Multinational Corporation”, *Fortune*, vol. 75, núm. 6, June, 1967, p. 80.

Lo que no queda claro, y la cita anterior es del ex subsecretario de Estado George Ball, es si el Estado-nación americano también es una “idea muy pasada de moda”; pero, por supuesto, la cuestión tiene que considerarse. Antes de hacerlo, sin embargo, hay algo más que debe aclararse sobre los aspectos “mistificadores” que involucraría la presentación del problema en estos términos. Las corporaciones multinacionales, lo mismo que el Estado-nación, no son organizaciones abstractas, sino una realidad histórica. Ambos están constituidos por un conjunto de relaciones sociales muy particulares y son, en su forma actual, el producto de una estructura de dominación dada. Dichas relaciones no se establecen entre una “entidad” moderna y una arcaica o cualquier designación que uno quiera atribuirle, sino entre los grupos de individuos que controlan las decisiones de la corporación y del Estado, y además, entre las relaciones de estos grupos y otros que estén sujetos a sus decisiones. Ambos grupos tienen intereses muy particulares específicos, que pueden, o no, ser contradictorios, y ambos se relacionan entre sí y con otros grupos sociales y demás componentes de los sistemas internacionales. Todo este conjunto de relaciones sociales y políticas, así como las consiguientes estructuras de poder nacionales e internacionales que resultan de ellas, no queda claro cuando el problema se presenta en términos de una contradicción entre las corporaciones multinacionales y el Estado-nación.<sup>13</sup> Por esta razón es que preferimos enfocar el problema a través de las relaciones entre ambos, considerados como las “jerarquías” resultantes de una estructura de dominación dada.

Respecto a esto, lo que importa saber, en primer lugar, es si existe o no conflicto entre las empresas multinacionales y otros intereses económicos orientados principalmente al mercado interno; entre la “internacionalización” de la producción y la fuerza de trabajo de los países “centrales”; entre el sistema de producción que han venido creando las corporaciones multinacionales en los países periféricos y “demás” estructuras sociales de dichas naciones; entre los aliados locales de los consorcios —las élites opulentas— y las masas “desesperadamente pobres”, excluidas del mercado y condenadas a la “miseria más inhumana” (para citar a un célebre humanista de la guerra de Vietnam, el presi-

<sup>13</sup> Este aspecto ya había sido presentado por Stephen Hymer. Cfr. S. Hymer, “*Some Empirical Features...*”, *op. cit.*, p. 11.

dente del Banco Mundial Robert McNamara);<sup>14</sup> y en segundo lugar, lo que importa saber es cómo esos conflictos se reflejan en la política de cada país.

Lo que David Rockefeller considera como el nuevo impulso aislacionista de los Estados Unidos y el “creciente espíritu de independencia” de América Latina, responsabilizando a ambos por el “nivel” que han alcanzado las relaciones hemisféricas, constituye precisamente la expresión política de estos conflictos de intereses. A primera vista, éstos han tomado dos formas: por un lado, una asimetría entre los intereses de las corporaciones multinacionales y la política de “presencia discreta”, adoptada por el gobierno de los Estados Unidos, y por el otro, las tensiones entre algunos gobiernos —o grupos político-latinoamericanos y las empresas—. Estos acontecimientos se derivan de dos variables mutuamente condicionadas: la redefinición de los patrones de dominación, tanto interno como externo, y la diferenciación de los intereses económicos nacionales e internacionales. En un sentido más amplio, estos nuevos acontecimientos son parte del proceso de adaptación de las sociedades y naciones al nuevo orden mundial que se estableció después de la guerra fría.

Los nuevos términos políticos creados por el *détente* entre las dos superpotencias (mismo que es expresión de las contradicciones a que fueron llevadas ambas durante la guerra fría) tuvieron por resultado, en primer lugar, el relajamiento de la disciplina en sus respectivas periferias y la pérdida de los vínculos de “lealtad nacional” dentro de sus propias fronteras.<sup>15</sup> Como

<sup>14</sup> Cfr. *International Herald Tribune*, September 26, 1972, p. 2.

<sup>15</sup> Una encuesta oficial norteamericana mostró que de las gentes involucradas en las manifestaciones del verano de 1967, 40% (en Detroit) y 52.8% (en Newark) consideraban “que no valdría la pena luchar por los Estados Unidos en el caso de una nueva guerra mundial” (Cfr. *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, Bantam Books, New York, 1968, p. 138). En Vietnam, las deserciones norteamericanas se elevaron en el curso de un año de 13 000 a 55 347 —lo que sería el equivalente de tres y media divisiones— según datos del Pentágono (Cfr. *Newsweek*, March 17, 1969, p. 16). También en Vietnam, entre el primero de agosto y el 18 de octubre de 1970, un promedio de un soldado moría diariamente a causa de sobredosis de heroína, e incluso se tuvo que crear una palabra especial (*fraggins*) para designar a un nuevo patrón de conducta: un soldado (americano) en el acto de lanzar una granada de fragmentación sobre un oficial (americano) (Cfr. *Newsweek*, January 11, 1971). En lo que se refiere a la Unión Soviética, hasta donde conocemos, no se llevan a cabo encuestas en los hospitales psiquiátricos donde son recluidos los disidentes, puesto que éstos son considerados “enemigos

consecuencia, tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética se han visto forzados a readaptar sus patrones políticos y sus planes de dominación, tanto interna como externa. Por supuesto que ambos tienen diferentes ritmos y modalidades para hacerlo, según la cohesión y los instrumentos de que disponen su burocracia y sus clases dominantes, respectivamente, para enfrentarse a las tensiones.

En el caso de los Estados Unidos, la política de la guerra fría —durante la cual tuvo lugar la gran expansión económica norteamericana— sirvió para garantizar una amplia gama de intereses económicos. Así, por ejemplo, Galbraith muestra cómo la competencia tecnológica y militar se convirtió en el sustituto perfecto para una diversificación de los bienes que se consumían anteriormente en el campo de batalla, con la ventaja adicional de que como la población norteamericana no se enrolaba como combatiente después de Corea y hasta Vietnam, la política de la guerra fría permitió al gobierno obtener un fuerte apoyo interno, que incluía a la clase obrera.<sup>16</sup> Más aún, la cohesión política interna fue producto de la existencia de un enemigo nuclear y fue fomentada por los mitos creados por lo que comúnmente se conoce como “el complejo industrial-militar”. Uno de estos mitos, muy conocido —y para cuyo establecimiento contribuyó sin duda la naturaleza totalitaria de los países de la órbita soviética— fue la defensa de la democracia en el exterior. Hasta mediados de los 60, no sólo había conformismo respecto a la política de la guerra fría de los Estados Unidos, sino incluso un consenso efectivo. La “mayor visibilidad”<sup>\*</sup> en estos años y los compromisos a escala mundial adquiridos por Kennedy para la “defensa de la libertad”, son un ejemplo claro de esto, y podrían ser considerados como una *política nacional*.

Sin penetrar más en los factores económicos profundos, que van más allá de la competencia del autor, sería suficiente establecer que tanto la diversificación

internos” por la burocracia soviética (igual a lo que sucede con algunos gobiernos latinoamericanos a quienes las corporaciones norteamericanas consideran “modernistas”). Sin embargo, un indicador indirecto podría ser el hecho de que en 1966 se cambió el Código Penal Soviético para incluir el artículo 190, destinado a sentenciar a tres años a cualquier persona por “la difusión oral o escrita de declaraciones ofensivas al régimen” (Cfr. *La Russie Contestataire. Documents de L'Opposition Soviétique*, Fayard, Paris, 1971).

<sup>16</sup> Cfr. John K. Galbraith, *The New Industrial State* (Hamish Hamilton, London, 1968), p. 330.

\* N. del T. Juego de palabras *low profile* y *high profile*.

de las economías capitalistas como la “irracionalidad” de las políticas de la guerra fría —que tienen su expresión simbólica en el hecho sorprendente de que la nación que es capaz de transmitir imágenes desde la luna, depende de la industria japonesa para captar esa transmisión<sup>17</sup> han dado lugar a agudas contradicciones económicas y políticas que se manifiestan, por un lado, en el “desdoblamiento” entre los intereses económicos y, por el otro, en la disidencia política que está experimentando la sociedad norteamericana. En una palabra, “el pluralismo” se transformó de una categoría (o ideología) académica a una realidad política. No es casual que dos de los principales temas de la campaña electoral de 1972 en los Estados Unidos hayan sido la redefinición de las “prioridades nacionales” y el “nuevo populismo”. Precisamente el problema radica —mientras dure esta etapa de “indecisión social”— en las aparentes dificultades del Estado norteamericano para reconciliar los poderosos intereses divergentes que se manifiestan ahora en su sociedad; y esto nos lleva otra vez a las corporaciones multinacionales y a las divergencias que han surgido entre sus intereses y los de los grupos “orientados al mercado interno”.

La ley Hartke-Burke presentada al Congreso de los Estados Unidos nos sirve como indicador muy reciente de algunos de los puntos en discusión y de los intereses en conflicto. Esta ley tiene como propósito fundamental defender el mercado interno y el nivel de empleos, y para ello cuenta con el apoyo de la AFL-CIO, mientras que las corporaciones multinacionales la consideran como una “seria amenaza”.<sup>18</sup> Para el cumplimiento de sus objetivos la ley propone ciertas restricciones sobre el movimiento del capital americano y de la tecnología hacia otros países, así como algunas medidas proteccionistas para el comercio. En síntesis, lo que busca es restringir las actividades de las empresas multinacionales y la tendencia hacia la “internacionalización” de los mercados internos. Estas restricciones ya se han puesto en práctica a través de impuestos más altos sobre aquellos ingresos de las empresas y de sus ejecutivos obtenidos en el exterior (que según ellos es de un 50% sobre el total de los impuestos de las mismas); además,

<sup>17</sup> Los productos manufacturados constituyeron menos del 50% de todas las importaciones americanas en 1961 y más del 65% en 1971. La importación de equipos de radio y televisión se elevó de 435 millones de dólares en 1966 a 1 302 billones en 1971. *Cfr. Fortune*, July 1972, p. 59.

<sup>18</sup> *Cfr. Council of the Americas*, memorándum para los miembros del CoA; de Michael D. Miller. March 6, 1972.

es obligación de las compañías considerar como ingresos cualquier utilidad obtenida por la transferencia de patentes y procesos a sus subsidiarias en el exterior y, finalmente, se impusieron derechos más elevados sobre los bienes intermedios y partes producidas en el exterior (o reimportadas a los Estados Unidos) por las corporaciones multinacionales.

Las medidas proteccionistas propuestas consisten principalmente en la creación de restricciones cuantitativas en las importaciones de toda clase de bienes, de manera que vuelvan al nivel promedio que tenían en los Estados Unidos entre 1965 y 69, lo que implica una disminución de 17 100 millones de dólares (37.3%), según cálculo de las corporaciones multinacionales.<sup>19</sup> Finalmente, aunque no por eso menos importante, la ley otorgaría nueva autoridad al presidente de los Estados Unidos para prohibir cualquier transferencia o empleo directo o indirecto de las patentes norteamericanas al exterior, en aquellos lugares donde pudiera contribuir al desempleo dentro de los Estados Unidos. Es importante señalar que estas decisiones y la ejecución de todas estas políticas, se ha puesto principalmente en manos de tres representantes especialmente nombrados: uno de parte de los industriales, el otro de parte de los trabajadores y el tercero de parte “del público”.<sup>20</sup>

Otro ejemplo nos lo proporciona la reformulación de la política de la “ayuda externa”, que llama especialmente nuestra atención puesto que siempre ha sido un indicador de las estrategias del gobierno norteamericano y de las corporaciones hacia los llamados “países menos desarrollados”.

El propósito de la “ayuda externa” en América Latina, según declaraciones de uno de los directores de la Agencia Internacional para el desarrollo (AID) ante el Senado norteamericano, es el de fomentar “los intereses nacionales de los Estados Unidos”.<sup>21</sup> Estos intereses fueron definidos (respecto al Brasil) como sigue: primero: el sostenimiento de “un gobierno o sociedad” conveniente a los intereses de seguridad de los Estados

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Cfr. Foreign Trade and Investment Act of 1972* (S. 2592 H. R. 10914-Hartke/Burke), Title II.

<sup>21</sup> *Cfr. United States Policies in Brazil*. Audiencia ante el subcomité de asuntos occidentales del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, 92 Congreso, Primera Sesión, Mayo 4, 5 y 11, 1971 (Washington: Us. Government Printing Office, 1971), pp. 164-165-166. En adelante citado como *Hearings on Brazil*.

Unidos en el hemisferio, y segundo, la protección y expansión de los intereses del comercio y de las inversiones norteamericanas.<sup>22</sup>

Por supuesto que éstos siempre han sido los objetivos de la “ayuda externa”, pero lo que parece ser nuevo son otros dos aspectos: por un lado, la división política entre los intereses de seguridad y los económicos, y por el otro, la división también de estos últimos.

Como es lógico, ambos acontecimientos hacen más difícil la definición de los “intereses nacionales” de los Estados Unidos. Una línea divisoria más clara entre los programas económicos y los de seguridad —línea que en el pasado aparece muy borrosa— la constituye una de las recomendaciones de la “Presidential Task Force” nombrada por Nixon en 70 para llevar a cabo un estudio completo del programa de ayuda externa. Este estudio, conocido como el informe Peterson y cuyas conclusiones regulan la actitud del gobierno, proponen cambiar la “ayuda externa” de los programas bilaterales a los multilaterales, con la consiguiente transferencia de los fondos de instituciones como la AID a aquellas que estén bajo la jurisdicción del Banco Mundial.<sup>23</sup> El énfasis puesto sobre los objetivos económicos, más que sobre los de seguridad, o lo que es más exacto, el alcance a más largo plazo de estos últimos sobre los primeros, representa también el enfoque más refinado propuesto por el presidente del Banco Mundial, McNamara, para quien “en una sociedad que se moderniza, la seguridad significa desarrollo”.<sup>24</sup> A pesar del hecho de que no se requiere ser genial para llegar a este tipo de aseveraciones, es importante mencionar que los militares latinoamericanos están elaborando su ideología en torno a la misma idea, y la aceptación de este enfoque representa un cambio muy significativo en el concepto de la “ayuda externa” —que tiene importantes implicaciones para el mundo subdesarrollado y para el papel que desempeñan las corporaciones multinacionales en él. Pero esto lo analizaremos más adelante. Por ahora nos interesa mostrar cómo la reformulación de la política de “ayuda externa” está dando lugar a conflictos de intereses entre las corporaciones multinacionales y los “grupos orientados al mercado interno” en los Estados Unidos.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 165.

<sup>23</sup> *Cfr.* Task Force on International Development, *US Foreign Assistance in the 1970's: A New Approach* (Washington: Government Printing Office, 1970). En adelante citado como *Peterson Report*.

<sup>24</sup> *New York Times*, May 19, 1966.

En 1960 el 41% de los artículos de primera necesidad financiados por la AID se consumieron en los Estados Unidos como resultado de lo que se ha dado en llamar las “*tied-aid*” \* *provisions*. La falta de competencia en el mercado mundial de los bienes producidos por los Estados Unidos (que se agravó a mediados de los años 60 debido principalmente al impulso que han tomado los japoneses y europeos y a la inflación y costos de mano de obra dentro del país) incrementó la dependencia de la producción interna norteamericana respecto del apoyo de la “ayuda externa”. Un informe del First National City Bank afirma que sin ella el excedente comercial norteamericano podría desaparecer.<sup>25</sup> A pesar de que los fondos del Eximbank no eran suficientes durante el año fiscal de 1969, el porcentaje de la “*tied-aid*” en las operaciones de la AID se elevó al 99% (lo que representa alrededor de mil millones de dólares).<sup>26</sup> La obligación impuesta a los países receptores de comprar a las empresas norteamericanas, “cueste lo que cueste” —para citar una crítica en el informe Rockefeller—,<sup>27</sup> fue precisamente el motivo de la protesta de los ministros de relaciones exteriores de 21 naciones latinoamericanas en Viña del Mar (1969). Nixon cedió a estas demandas y anunció que a partir del primero de noviembre del mismo año, los préstamos de la AID para América Latina estarían “libres para permitir las compras” en cualquier lugar dentro de ella misma;<sup>28</sup> es decir, que los “países receptores” serían libres de comprar a cualquiera de las subsidiarias norteamericanas establecidas en la región. Esta movida a favor de los intereses de las corporaciones multinacionales se encontró con la oposición de la AFL-CIO. El sindicato obrero protestó violentamente contra cualquier medida que pudiera privar a la AID de sus “funciones vitales” y también contra los “intereses norteamericanos que establecen fábricas en países con salarios más bajos”.<sup>29</sup> La ley Hartke-Burke cons-

\* “Ayuda condicionada.”

<sup>25</sup> First National City Bank, *Monthly Economic Letter*, April 1970.

<sup>26</sup> Agency for Industrial Development, *Annual Report*, varios años.

<sup>27</sup> *Quality of Life in the Americas* —Report of a U.S. Presidential Mission for the Western Hemisphere, Nelson A. Rockefeller (reimpreso por la AID)—, mimeografiado, p. 75.

<sup>28</sup> Richard Nixon, “Address to Inter-American Press Association”, Washington, October 31, 1969, entregas públicas de la USIS.

<sup>29</sup> AFL-CIO's Executive Council Statement, *Congressional Record*, Senate, March 23, 1970.

tituye la respuesta del sindicato al “desligamiento” de la ayuda.

En síntesis, el patrón parece ser que para defender la producción capitalista interna (salarios y empleos) la clase obrera americana es cada vez más nacionalista, mientras que para defender sus crecientes utilidades y su posición en el mercado mundial, importantes grupos de capitalistas norteamericanos se vuelven cada vez más internacionalistas —o transnacionalistas. Quizá podríamos agregar, por supuesto, que ésta es la impresión personal del autor, luego de entrevistar a algunos ejecutivos de estas corporaciones, y que la comunidad multinacional se desilusiona cada vez más de la “democracia parlamentaria tradicional”, como lo manifestó uno de los entrevistados, quien agregó: “estoy seguro que ustedes los latinoamericanos no pueden permitirse el lujo de la democracia y empiezo a preguntarme si los norteamericanos sí podemos”.

Quizá ahora sea más fácil entender lo que subyace a la crítica del Estado-nación: lo que parece ser “una idea muy pasada de moda” es la democracia. El Council of the Americas, asociación política voluntaria creada por David Rockefeller para representar a las 200 corporaciones norteamericanas que tienen negocios en América Latina, nos proporciona más testimonios al respecto. Este organismo presentó un memorándum a sus miembros con la siguiente frase de dudosa interpretación, y con la recomendación de que “sería adecuado mencionarla en los artículos, discursos, publicaciones y en la conversación diaria”: “la democracia del consumidor es mucho más inteligente que la democracia política”,<sup>30</sup> lo que en otras palabras quiere decir que el mercado y no el régimen o la nación, es la referencia política fundamental. Lo que resulta nuevo entonces, no es el concepto propiamente dicho (pues después de todo el mercado siempre ha sido la principal referencia capitalista), sino la desaparición de la *democracia* y de la *nación* como ideologías para su justificación.

Hoy en día, las corporaciones se dirigen hacia el “transnacionalismo”, cuya idea original surgió de la comprensión de que el capital tendía a ser cada vez más obstaculizado por los intereses en conflicto entre Estados Unidos y su periferia. Al mismo tiempo, esta situación tendía a reafirmar la necesidad de las corpo-

<sup>30</sup> Council of the Americas. Memorándum para los miembros de CoA, de Henry G. Geylin (Vicepresidente ejecutivo del Consejo), New York, July 26, 1971.

raciones de crear nuevos instrumentos políticos y alianzas transnacionales más poderosas, de manera que pudieran garantizar su expansión. Lo que queremos indicar con esto, es que mientras estas presiones internas y externas tengan alguna influencia sobre el proceso de toma de decisiones en los Estados Unidos restringiendo los beneficios del conocido engranaje entre los funcionarios del gobierno y de las corporaciones, limitando la esfera de actividad de las alianzas internas e inhibiendo el papel del Estado Americano como gendarme del mundo, entonces las corporaciones multinacionales se verán obligadas a buscar nuevas estrategias y nuevos patrones de acción política. Tanto internamente como en el exterior, es muy significativo que, por ejemplo, para combatir la ley Hartke-Burke en el Congreso de los Estados Unidos la comunidad de las empresas multinacionales haya decidido movilizar a “los gobiernos latinoamericanos, al comercio, a los trabajadores y a los medios a su alcance” para reforzar su apoyo.<sup>31</sup> Otro ejemplo más, fue el fracaso de la ITT para poner en marcha la maquinaria del Estado norteamericano, a fin de impedir, en primer término, la elección de Allende y, después, lograr el derrocamiento de su gobierno, esto a pesar de que en un memorándum publicado por ellos, Nixon había dado “luz verde” al golpe.<sup>32</sup> Estas dos iniciativas ponen de manifiesto, de alguna manera, la situación a la que se enfrentan las corporaciones multinacionales: para ayudar a frenar los intereses opuestos en el interior se ven obligados a apelar a la cooperación de los latinoamericanos y para frenar a los latinoamericanos se ven obligados a pedir la cooperación del Estado Norteamericano, y al parecer no han tenido mucho éxito en ninguno de los dos casos.

Luego de escuchar a uno de los principales miembros del National Security Council que expuso la política de “menos intervención gubernamental” en América Latina, uno de los representantes de las corporaciones (John F. Gallagher, vicepresidente del Council of the Americas y de Sears Roebuck) resumió la situación de la siguiente manera:

El ejecutivo del gobierno de los Estados Unidos ha señalado en diversas ocasiones que sigue la política de la “presencia discreta” en América Latina y que

<sup>31</sup> Council of the Americas, Memorándum de Michael D. Miller, *cit.*

<sup>32</sup> Secretaría General de Gobierno, *Documentos Secretos de la ITT*, fotocopia de los originales en inglés y su traducción al castellano (Santiago 1971, 1a. edición), p. 40.



ésta limita su capacidad para comprometerse en defensa de las inversiones privadas norteamericanas en el exterior. Sabemos, por ejemplo, que prácticamente no se aplicarán sanciones en casos de expropiación. Sabemos también que los principales miembros del Congreso, dedicados a América Latina, aceptan esta postura del ejecutivo. . . y todo esto nos lleva a la conclusión de que, en lo que se refiere a la protección gubernamental de las inversiones privadas en América Latina, la comunidad de negocios se encuentra absolutamente sola.<sup>33</sup>

¿Cómo están haciendo frente las corporaciones multinacionales a esta situación?

## 2. En busca de una nueva capacidad política

Lo que señalamos en el apartado anterior, es que la expansión económica de las corporaciones americanas en ultramar, ya no puede ser emprendida bajo la protección del Estado Norteamericano y con el consenso político de la nación, como sucedía durante el periodo de la guerra fría. En esta sección analizaremos el mismo problema, pero desde una perspectiva diferente, la de la búsqueda de las corporaciones multinacionales por encontrar una capacidad política de reemplazo, misma que están adquiriendo, desde nuestro punto de vista, por medio de dos hechos que son complementarios: a) Asumiendo el control directo de la “ayuda externa” norteamericana y b) Fortaleciendo sus alianzas y mitigando la oposición política con la creación de *las empresas (operaciones) conjuntas*.\*

### La “privatización” de la ayuda externa

Como es bien sabido, el financiamiento de las gestiones capitalistas para el control sobre los recursos y mercados a escala mundial, ha tomado en este siglo formas muy diferentes y ha seguido patrones políticos muy distintos que hasta entonces. Hasta los años treinta, los bancos privados y las financieras desempeñaban un papel directo muy importante en este proceso —bastaría con recordar las proezas de Rotschild en todo el mundo—. A partir de los años de la depresión el Estado se vio obligado a asumir, de manera directa o como

mediador, una parte importante en el financiamiento de las empresas capitalistas de todo el mundo. Desde el punto de vista de las relaciones entre los Estados Unidos y la América Latina, la creación del Eximbank y la conferencia panamericana de Buenos Aires, durante los años de la política del *New Deal*, representaron dos puntos culminantes en el nuevo trato de gobierno a gobierno que ahora tomaba la forma de acciones bilaterales. Después de la guerra, la creación de instituciones financieras multilaterales significó nuevos instrumentos para el Estado norteamericano para una mejor coordinación y una hegemonía más efectiva sobre la expansión capitalista en todo el mundo, como lo veremos más adelante. La articulación entre los aspectos económico y militar de esta expansión —debida a razones que están más allá del ámbito de este trabajo— fue oficialmente establecida por la Doctrina Truman (1947). En este año, y por primera vez, los Estados Unidos ampliaron las fronteras de su seguridad a cualquier movimiento interno o externo que tratara de imponer “regímenes totalitarios” sobre “pueblos libres” —como decía la demagogia de Truman:<sup>34</sup> La “ayuda externa” —de acuerdo con esta forma bilateral o multilateral y mediante sus programas económicos y de seguridad— fue el instrumento de esta política expansionista emprendida bajo la responsabilidad política del Estado Norteamericano y basada en su poder nuclear. Veintitrés años más tarde, la declaración de Nixon sobre que los americanos no pueden asumir “la defensa de todas las naciones libres del mundo” —declaración seguida del reconocimiento de la Unión Soviética y China Comunista como partes integrantes en el balance del poder en Europa y Asia, así como de la anunciada política de “menor intervención” en el hemisferio— parece iniciar una nueva dirección en estos asuntos. ¿Cómo influyen estos cambios en el concepto de la “ayuda externa” norteamericana y cómo se enfrentan a ellos las corporaciones multinacionales?

Durante los años de la administración Kennedy y después del fracaso de Bahía de Cochinos, casi todos los programas bilaterales, económicos y militares, se centralizaron bajo la autoridad de la recién creada Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). Según el informe Peterson, los programas de seguridad em-

<sup>33</sup> Council of the Americas, *Report*, September 1971, vol. 7, núm. 3, p. 10.

\* N. del T. *Joint Venture* empresa (operación) conjunta.

<sup>34</sup> Cfr. Norman A. Graebener, *Cold War Diplomacy, 1945-1960* (New Jersey: Van Nostrand, 1962), Documento número 4. Truman's Speech to Congress, March 12, 1947.

plearon el 52% de todos los gastos de la ayuda externa durante el año fiscal de 1969; los programas de desarrollo el 42% y los "programas de emergencia" el 6%.<sup>35</sup> De la misma fuente sabemos que el 26% de las sumas destinadas a los programas económicos "fueron destinados en realidad a fines de seguridad".<sup>36</sup> *La aventura vietnamita* fue, por supuesto, responsable de gran parte de la importancia dada al renglón de seguridad. La preocupación a nivel mundial sobre las ayudas externas para la seguridad manifiesta con bastante claridad en los documentos que se citan en el informe Peterson y que son:

"Puesto destinado a fines políticos" y "Ayuda temporal para los gobiernos" concedida a Indonesia (después del derrocamiento de Sukarno), al Congo (luego de la caída de Lumumba) y a la República Dominicana (luego de la invasión por los "marinos").<sup>37</sup> Las críticas que ha despertado este tipo de "ayuda" bilateral dentro de los círculos políticos norteamericanos, quedan justificadas con el caso de Brasil. Durante la crisis del populismo en este país (1961-64) los programas de la AID alcanzaron la suma total de 100 millones de dólares anuales.<sup>38</sup> El exsubsecretario de Estado, Thomas Mann, afirmó en términos que no dejan lugar a dudas que en el último periodo del régimen de Goulart todos los créditos de los Estados Unidos fueron suspendidos por razones políticas.<sup>39</sup> Durante los cinco años que siguieron al golpe militar, el gasto total del Gobierno Norteamericano en los programas bilaterales se elevó a dos billones de dólares, según lo manifestó un funcionario de la AID frente al Senado norteamericano. Esto dio lugar a la siguiente observación de parte del senador Frank Church: "Así es que hemos inyectado dos billones de dólares al Brasil a fin de proteger el clima favorable para nuestras inversiones que son de 1.6 billones de dólares".<sup>40</sup> (Esta última cifra representa la estimación de la AID sobre el monto escrito del total de la inversión norteamericana en Brasil hasta 1970.)

El enfoque aritmético del senador Church sirve como indicador bastante claro de un nuevo concepto que para el Estado norteamericano la protección de las

inversiones privadas en el exterior resulta demasiado cara incluso en el caso de un país de importancia fundamental para el dominio de toda la América Latina como lo es Brasil. Quizá sea aún más significativa la crítica a las razones que subyacen al criterio político de la "ayuda externa", heredadas de la guerra fría, como lo muestra la intervención del senador Church (presidente del subcomité del Senado norteamericano para asuntos del hemisferio occidental) durante una discusión con el director de la AID respecto al Brasil:

El argumento principal que se presenta al Congreso para un programa de ayuda externa económica, es que este dinero es una inversión contra el crecimiento del comunismo y que conforme se da el desarrollo económico hay menos tendencia en los países subdesarrollados a recurrir a un gobierno de izquierda marxista, comunista o como quiera que se le llame, pero que en conjunto resultan enemigos de los intereses de los Estados Unidos. Esta tesis requiere de más análisis e investigación de la que se le ha dado hasta ahora... y ella, que ha sido la piedra angular del programa de ayuda y que se ha respetado tanto y aceptado como verdad absoluta, yo la pongo en duda. En mi opinión, ésta es la razón por la cual cuando decimos que el programa que hemos financiado en Brasil ha fomentado los intereses de la seguridad nacional de los Estados Unidos, yo no veo demostración alguna de que esto haya sido necesariamente de esa manera... si tuviéramos que pagar esa cantidad de dinero (2 billones de dólares) para tener relaciones cordiales con todo el mundo, muy pronto nos iríamos a la quiebra.<sup>41</sup>

El enfoque de la "presencia discreta", considerado como la mejor postura que debería adoptar el Estado Norteamericano respecto a la América Latina, se apoya en los siguientes argumentos:

- a) Los submarinos ICBM y Polaris han convertido los anteriores conceptos geográficos sobre seguridad en inadecuados,
- b) Cualquier amenaza seria a los intereses políticos de los Estados Unidos en cualquier parte del mundo se podrá arreglar, en último caso, mediante negociaciones directas entre Estados Unidos y la Unión Soviética,
- c) No se ha demostrado aún que haya correlación alguna entre la pobreza y los levantamientos comu-

<sup>35</sup> *Cfr. Peterson Report. . . , op. cit., p. 6.*

<sup>36</sup> *Ibid., p. 5.*

<sup>37</sup> *Ibid., p. 12.*

<sup>38</sup> *Cfr. Hearing on Brazil, op. cit., p. 162.*

<sup>39</sup> Citado por Alfred Segan, *The Military in Politics — Changing Patterns in Brazil* (New Jersey: Princeton University Press, 1971), p. 125.

<sup>40</sup> *Cfr. Hearings on Brazil, op. cit., p. 165.*

<sup>41</sup> *Cfr. Hearings on Brazil, op. cit., pp. 176-178.*

- nistas, pero en el caso de que ocurrieran éstos, la avanzada tecnología antiguerrillera ha probado ser muy efectiva,
- d) Los regímenes de izquierda o nacionalistas, sean o no militares, se han establecido en países donde hay gran cantidad de inversiones norteamericanas,
  - e) Los principales problemas económicos y sociales de América Latina están más allá de la capacidad del Estado Norteamericano para resolverlos.<sup>42</sup>

El conocimiento de esta tendencia es precisamente lo que ha llevado a los directivos de las corporaciones multinacionales a considerar que en lo que se refiere a la protección del Estado Norteamericano se encuentran totalmente solos. Ahora veamos hasta qué grado esto es cierto. Las recomendaciones del informe Peterson que ya mencionamos, para establecer una separación muy clara entre los programas de seguridad y los económicos, representa de alguna manera el reconocimiento de la necesidad de fijar nuevas líneas divisorias entre el papel y los intereses del Estado y de las corporaciones. Este enfoque transportó dos nuevas pautas de acción:

- a) Transformar un asunto político en económico, mediante la transferencia —del Estado a los contribuyentes— del costo que representa la protección de las inversiones privadas en el exterior, y
- b) Dividir el programa de “ayuda externa” económica entre la asistencia a la industria interna norteamericana y los inversionistas norteamericanos en el exterior; asimismo, transferir el control de estos programas, de la administración pública directamente a las empresas privadas.

Esta nueva orientación, que en buena medida ya ha puesto en práctica la AID, adquirió una nueva forma con la creación, en 1961, de la Corporación para las Inversiones Privadas en el Exterior (OPIC).

Esta organización tuvo como padrinos (o al menos como comadronas) a las principales asociaciones de negocios de los Estados Unidos (la Asociación Nacional de Industriales, la Cámara de Comercio de los Estados

<sup>42</sup> Cfr. Mark L. Chadwin, “Foreign Policy Report/Nixon Administration Debates new Position Paper on Latin America”, en *National Journal*, vol. 4, núm. 3, January 15, 1972, pp. 97-107.

Unidos, etcétera) y tiene un lugar en el Consejo Consultivo de la AID.<sup>43</sup>

La OPIC representa algo completamente nuevo, pues en primer lugar es una corporación creada por el Estado (el Gobierno Norteamericano es su único accionista), en donde los representantes del sector privado ocupan, por decisión del Congreso, la mayoría de los escaños Ejecutivos. Este manejo privado de los fondos públicos (el personal de la OPIC también está compuesto principalmente de miembros de las empresas privadas) se justifica como el más adecuado al propósito que hemos analizado, puesto que la estructura de una corporación y el personal de una empresa privada (sistema opuesto a lo que sería una agencia gubernamental y su correspondiente burocracia) serán más “sensibles a las necesidades y problemas de los inversionistas privados”.<sup>44</sup>

En segundo lugar, la OPIC asumió bajo su control muchas de las funciones que antes correspondían a la AID y en muchos aspectos, inclusive, tiene autoridad para ir más allá, ya sea para promover investigaciones previas a la inversión (por ejemplo predecir el clima para la misma) en los países subdesarrollados y hacer esos resultados accesibles a los inversionistas extranjeros, o bien para coordinar las inversiones en esos países, y, finalmente, para garantizar préstamos de las instituciones financieras privadas norteamericanas (bancos, compañías de seguros, etcétera) a los prestatarios que emprenden nuevos negocios en el exterior. En síntesis, las actividades que hasta ahora quedaban bajo la jurisdicción de las autoridades gubernamentales se han trasladado a la soberanía de las decisiones privadas.

La institucionalización del control privado sobre la dirección de la OPIC hicieron que la participación del secretario de Estado y de otros funcionarios del gobierno, sea una presencia puramente simbólica. De paso podemos decir que esto fue precisamente lo que motivó la mayor oposición durante la aprobación legislativa de la OPIC.

En tercer lugar, la OPIC tiene autoridad para ase-

<sup>43</sup> Cfr. *Overseas Private Investment Corporation*, Audiencias ante el Subcomité de Política Económica Externa del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, 91 Congreso, Primera Sesión, agosto 5, 6 y 12, septiembre 16 y 18, 1969 (Washington: Government Printing Office, 1969), en adelante citado como *Hearings on OPIC*.

<sup>44</sup> Cfr. *Hearings on OPIC*, *op. cit.*

gurar las inversiones en el exterior contra riesgos comerciales (hasta un 76%) y políticos (hasta un 100%). Estos últimos abarcan:

- a) La imposibilidad de convertir a dólares —o de transferir de un país a otro— las ganancias sobre la inversión o las compensaciones (indemnizaciones) sobre la venta;
- b) Las pérdidas debidas a expropiación o confiscación de la inversión;
- c) El daño a las propiedades debido a guerras, revoluciones o insurrecciones.

En otras palabras esto quiere decir que para disminuir las demandas internas para una intervención directa del Estado Norteamericano (mediante la aplicación de la enmienda Hickenlooper o por otros medios), en el caso de un enfrentamiento entre una corporación y un gobierno extranjero, el pago por las pérdidas o daños causados a las propiedades privadas en el exterior, se transfiere al contribuyente. Esto —que antes estaba bajo la autoridad del Departamento de Asuntos Privados del Gobierno— se ha transferido a la OPIC, sin que ésta sea responsable frente al Congreso. La OPIC contó con una capitalización estimada en 100 millones de dólares durante los primeros 5 años de su funcionamiento, y tiene la autorización de asegurar a las empresas hasta en 7.5 billones de dólares —cantidad que se puede duplicar. Desde su fundación la OPIC ha emitido seguros con un promedio de 1.2 billones de dólares anuales y más de la mitad del total de estas garantías (6.5 billones de dólares) fueron remitidas a las inversiones en América Latina hasta septiembre de 1971.<sup>45</sup> Las nacionalizaciones chilenas (todas las compañías norteamericanas afectadas estaban aseguradas) llevaron a la OPIC a una aparente situación financiera difícil, lo que significa que muy probablemente se pedirá al Congreso que vote sumas adicionales al presupuesto.<sup>46</sup>

Finalmente, la póliza de seguros que abarca la OPIC se puede ampliar a operaciones conjuntas de las empresas, *aun si* éstas se llevan a cabo en otro país que no sean los Estados Unidos, y *aun si* no son propiedad únicamente de ciudadanos norteamericanos. Si bien es

cierto que en este último caso, la teoría indica que el seguro sólo se resuelve en favor de la parte americana de las acciones, no sería difícil comprender que los socios locales probablemente se sentirían mucho más seguros de la OPIC que de sus propios gobiernos —ello con su correspondiente transferencia a la cuestión de lealtades—. Estas son las consecuencias desde la perspectiva de los países subdesarrollados, pero desde el punto de vista de la OPIC —y según lo que subyace a la recomendación de su presidente Bradford Milles de que tener el 100% de propiedad norteamericana es “poco inteligente”— estos socios locales pueden desempeñar un papel político muy activo en sus países para prevenir cualquier daño a los intereses de las empresas (operaciones) conjuntas.<sup>47</sup>

Una segunda medida de la OPIC contra los riesgos, es la inclusión de socios de otros países desarrollados (japoneses, europeos) en cualquier nuevo proyecto de inversión. Como lo expuso su presidente: “La multinacionalización puede significar protección contra el nacionalismo económico.”<sup>48</sup>

Las expectativas de la comunidad norteamericana de negocios respecto a la OPIC, por lo menos en el momento de su fundación, se pueden resumir mediante los siguientes documentos presentados por los representantes de dos de las compañías más importantes ante el Senado de los Estados Unidos. El primero felicitó a la OPIC por su “flexibilidad, rapidez y carencia de inhibiciones” que sólo “una institución no gubernamental” puede tener.<sup>49</sup> El segundo aplaudió su creación por ser “una institución totalmente dedicada al desarrollo industrial privado (en el exterior)”.<sup>50</sup>

Por supuesto que éstas son las dos características más importantes de la OPIC como primera *solution de rechange* para las pérdidas de tipo político que han sufrido las corporaciones multinacionales, debido a la situación de la “presencia discreta”. Las consecuencias prácticas de todo esto son:

- a) La liberación de una buena parte de los fondos públicos para la “ayuda externa”, de sus restricciones gubernamentales.
- b) La institucionalización del control privado sobre

<sup>45</sup> Cfr. Council of the Americas, *Report*, September 1971, *cit.* (Declaraciones hechas por el presidente de la OPIC), p. 7.

<sup>46</sup> Cfr. Mark L. Chadwin, “Foreign Policy Report”, *op. cit.*, p. 107.

<sup>47</sup> Council of the Americas, *Report*, September 1971, *op. cit.* (Declaraciones del presidente de la OPIC), p. 7.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Cfr. *Hearings on OPIC*, *op. cit.*, pp. 94-95.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 84.

una agencia que puede desempeñar un papel más importante para el desarrollo industrial en el exterior, que el que desempeñó el Eximbank para las industrias internas norteamericanas. Una segunda alternativa que podría ser una solución política complementaria es la estrategia de la operación (empresa) conjunta.

*La empresa (operación) conjunta:  
Una "presencia más polifacética"*

La estrategia de la operación (empresa) conjunta tiene que enfocarse desde sus dos aspectos complementarios: la multilateralización de la "ayuda" y la multinacionalización de las inversiones. Ambos son las recomendaciones del informe Peterson y ambos se han convertido en el nuevo lenguaje común de los funcionarios gubernamentales y de los ejecutivos de las corporaciones.<sup>51</sup> En unas cuantas palabras, estos dos cambios quieren decir lo siguiente: por un lado, la división entre otros gobiernos del costo de la protección a las corporaciones americanas, mediante la manipulación, por parte de los Estados Unidos, de las instituciones financieras internacionales y, por el otro, la repartición del mercado mundial de la producción entre las corporaciones multinacionales, con la cooperación de las élites locales de los países subdesarrollados.

Para entender el primer punto, es necesario describir, de manera general, el aparato internacional creado a partir de la guerra para fomentar la expansión capitalista mundial. Desgraciadamente hasta donde nosotros conocemos, los estudios empíricos sobre el verdadero funcionamiento de estas instituciones son muy escasos, o de plano no existen.<sup>52</sup> Un argumento —insistimos sobre esta palabra— muy general sobre la división del trabajo entre estas instituciones, podría elaborarse como sigue:

<sup>51</sup> Véanse las Declaraciones de la Asociación Nacional de Industriales ante el Senado, en *Hearings on OPIC*, pp. 86-90 *passim*.

<sup>52</sup> Hasta donde sabemos, el único libro (crítico) sobre el Banco Mundial es el de Teresa Hayter, *AID as Imperialism* (Middlesex: Penguin, 1971). La información empleada en este trabajo sobre las Instituciones Financieras Internacionales se apoya sobre el informe de Héctor Melo e Israel Yost, "Funding the Empire: part 2, The Multinational Strategy" en *NACLA Newsletter*, vol. iv, núm. 3, May-June 1970.

a) *Banco internacional para la reconstrucción y el desarrollo* (Banco Mundial). Creado en la Conferencia de Bretton Woods, el Banco Mundial asumió como tarea principal financiar la infraestructura básica en el mundo subdesarrollado, por ejemplo aquella que se requería para el establecimiento de las industrias extranjeras en esos países. De un total de 1.8 billones de dólares prestados a América Latina entre 1965 y 69 aproximadamente el 65% se destinó a los transportes y la energía eléctrica.<sup>53</sup> Durante la presidencia de McNamara, el Banco Mundial transfirió sus prioridades a la educación y a la ampliación de los mercados internos en los países subdesarrollados, esto último mediante una crítica continua a la concentración del ingreso y también mediante incentivos a los negocios agrícolas (por ejemplo las cosechas pagadas al contado en la producción en gran escala).<sup>54</sup>

b) *Corporación Financiera Internacional*. Fundada en 1965 como afiliada al Banco Mundial, la CFI tiene por función principal asegurar el "despegue" de las compañías privadas en el exterior, y para ello adopta diversos procedimientos: préstamos directos, equidad en las inversiones y el registro contra riesgos de las ofertas de acciones (sin ninguna garantía de parte del gobierno).

Aparentemente, la CFI fue ideada para servir como mediadora doble: por un lado organizar operaciones (empresas) conjuntas de inversión en países en desarrollo, y por el otro, abrir su cartera a los bancos privados multinacionales. Para 1969 casi un tercio de los compromisos acumulados fueron vendidos a bancos de Europa y de Estados Unidos. Más del 50% de las ventas de su cartera procedían de inversiones en Brasil, México, Filipinas y Colombia.<sup>55</sup>

c) *Asociación Internacional para el Desarrollo*. El reembolso de toda esta ayuda (solamente el Eximbank prestó a América Latina más de 3.5 billones de dólares para comprar bienes y servicios a los Estados Unidos entre 1946 y 1966)<sup>56</sup> ha constituido una

<sup>53</sup> IBRD, *Annual Reports*, 1965-1969.

<sup>54</sup> Cfr. Mc Namara's Address at the Annual Meeting of the International Monetary Fund (*International Herald Tribune*, September 26, 1972, p. 2; IBRD, *Annual Report*, 1970).

<sup>55</sup> Cfr. James C. Baker, *The International Finance Corporation* (New York: Praeger, 1968), pp. 78, 191.

<sup>56</sup> Comité de Relaciones Exteriores del Senado, *US, Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organization* (Washington: Government Printing Office, 1966), p. 27.

pesada carga para las balanzas de pago de estos países, y ello representa un peligro para las remesas de las ganancias. Para resolver este problema y mantener funcionando a la maquinaria expansionista, se creó en 1960 la AID, también como afiliada al Banco Mundial. Su propósito principal consistía en hacer "préstamos fáciles" —generalmente a 50 años con un periodo de indulgencia de 10 años y sólo 0.75% de cargos por servicio.<sup>57</sup>

El problema del pago de la deuda (Brasil paga, según datos de la AID, más del 25% anual de todas sus utilidades por intercambio)<sup>58</sup> se está enfocando ahora mediante los incentivos al negocio del turismo.

d) *Fondo Monetario Internacional*. Creado también en Bretton Woods, su función principal, con respecto a América Latina, consiste en hacer préstamos a corto plazo (generalmente bajo la forma de "auxilio") requeridos para hacer frente a situaciones de emergencia. La parte correspondiente del préstamo es una carta, remitida por el país receptor y en la cual acepta las políticas fiscales y monetarias establecidas por el FMI. 18 países latinoamericanos han hecho estos tratos de auxilio entre 1965 y 69.<sup>59</sup> Junto con las instituciones regionales (como el Banco Interamericano de Desarrollo) éstas son las principales instituciones multilaterales; y su control está en manos de los países desarrollados, pues ellos son los principales contribuyentes. La falta de estudios sobre cómo se toman las decisiones en las instituciones que desempeñan un papel tan fundamental en la determinación del orden económico mundial, sólo nos deja en el terreno de las inferencias. Como el Gobierno Norteamericano conserva la mayoría de votos (por ejemplo en el caso del Banco Mundial, los Estados Unidos tienen el 24.7% de los votos, los demás países desarrollados el 30% y América Latina el 8.5%), podemos suponer que este país lleva la voz cantante en la toma de decisiones al menos así sucedió en el caso de los proyectos aprobados por la comisión mixta Brasileño-Norteamericana a principios de los 50, que tuvieron que obtener primero el *nihil obstat* del Departamento de Estado, antes de ser presentados al Banco Mundial. Si por el otro

lado consideramos el engranaje que constituyen los consejos directivos del Banco Mundial y de las corporaciones (de cinco presidentes del Banco Mundial, tres procedían de las empresas de Rockefeller y uno de la Ford)<sup>60</sup> podemos inferir que las corporaciones también toman buena parte de las decisiones de estas instituciones. Sin embargo, la mística internacional impone cierto respeto y ciertas restricciones a las presiones derivadas de los intereses privados a corto plazo. A pesar del hecho de que la penetración del capitalismo americano siempre ha sido la estrategia general de estas instituciones, los problemas de los países subdesarrollados eran antes analizados desde una perspectiva más amplia; además, el poder de voto de Estados Unidos y de otros países desarrollados con cierta moderación. Aparentemente, las decisiones eran tomadas con un consenso y los proyectos más controvertidos nunca se presentaban al consejo.<sup>61</sup>

Hoy en día, se ha asignado a estas instituciones un papel más abierto en el fomento de los intereses de las Corporaciones Multinacionales, y también el peso del Gobierno Norteamericano se deja sentir con más claridad.<sup>62</sup> Todo esto forma parte de la nueva estrategia política exterior de Washington, y que se debe a dos razones distintas, pero convergentes: en primer término, existe la idea (obviamente muy ingenua) de que si los problemas entre los Estados Unidos y América Latina se tratan en un contexto multilateral (en lugar de uno bilateral), la presencia norteamericana sería más difusa, de modo que disminuirían los riesgos de una confrontación directa y desaparecería el resentimiento antinorteamericano,<sup>63</sup> lo que en síntesis quiere decir, un intento por esconder la "presencia discreta" en una "presencia más polifacética", idea que es quizá resultado de la crisis de identidad que experimenta la sociedad norteamericana. En segundo término, y mucho más importante que el anterior, es que los Estados Unidos están reconociendo a otros países,<sup>64</sup> es decir,

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>61</sup> Cfr. Mark L. Chadwin, "Foreign Policy Report", *op. cit.*, pp. 104-106.

<sup>62</sup> Cfr. Peterson Report, *op. cit.*, p. 22.

<sup>63</sup> Cfr. Las declaraciones de Robert Hormets (Senior Staff Member, National Security Council) en Council of the Americas, Report, september 1971, *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>64</sup> Cfr. Declaraciones de Ernest Stern en Council of the Americas, Report, september 1971, *op. cit.*, p. 8; y también

<sup>57</sup> IBRD, *The World Bank AID and IFC; Policies and Operations*, abril, 1968.

<sup>58</sup> Cfr. *Hearing on Brazil*, *op. cit.*, p. 171.

<sup>59</sup> Cfr. Héctor Melo and Israel Yost, "Funding an Empire" en *NACLA Newsletter*, *op. cit.*, p. 4.

que perciben como más inteligente formar dentro de las instituciones financieras, donde los Estados Unidos tienen gran poder, una especie de "directorio internacional de las corporaciones", capaz de organizar, con acuerdo general, la división de las oportunidades económicas del mundo subdesarrollado. Un miembro directivo del Consejo sobre Política Económica Internacional (CIEP),\* representante del presidente de los Estados Unidos, fue lo suficientemente explícito respecto a este enfoque, en una conferencia dictada a los inversionistas americanos con negocios en América Latina:

El principio fundamental (que llevó a la reorganización de la política de asistencia externa) es que cada vez nos hemos de apoyar más en las instituciones financieras norteamericanas que tomen el papel hegemónico en la evaluación del funcionamiento, en la definición de los movimientos de la ayuda y en las negociaciones con los países, sobre los cambios en la política económica que sean necesarios y deseables, antes de que la ayuda pueda ser utilizada de manera efectiva.<sup>65</sup>

Peter C. Peterson de la Casa Blanca (Director Ejecutivo del Council of International Economic Policy), *Ibid.*, pp. 14-15.

\* Aquí es necesario detenerse para una breve mirada sobre la burocracia de Washington. El Consejo sobre Política Económica Internacional es el canal de comunicación (función que antes cumplía el equipo del doctor Kissinger) entre el presidente de los Estados Unidos y el Consejo Consultivo Nacional sobre Política Internacional Monetaria y Financiera (NAC). Este último (que opera por los decretos del ejecutivo números 11.269 y 11.334) tiene como propósito coordinar las posiciones de los representantes norteamericanos en todas las agencias e instituciones internacionales que hacen préstamos al exterior o participan en ellos. El presidente del NAC es el secretario del tesoro y otros de sus miembros son: los secretarios de Estado y Comercio, el presidente del Consejo del Sistema Federal de Reserva y el presidente del Eximbank. Muy de acuerdo con esto, se creó también un Comité sobre Expropiaciones. El Departamento de Estado también prestó su contribución en los asuntos latinoamericanos creando un grupo interdepartamental para América Latina (cuyo presidente actual es Charles Meyer, vicepresidente de Sears Roebuck).

En el proyecto de reorganización total del aparato burocrático para la "ayuda externa", la AID se ha visto sustituida por una "Corporación para el Desarrollo", y en un "Instituto para el Desarrollo", que se dedicará a la investigación en ciencias físicas y sociales (además del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, que fue creado al mismo tiempo que la OPIC); y finalmente, una agencia especial que tratará todos los problemas de seguridad (económicos y militares) bajo la dirección del Departamento de Estado.

<sup>65</sup> *Cfr.* Declaraciones de Ernest Stern, *cit.*

Otro principio, según la misma fuente, es la transferencia de la administración norteamericana "hacia una mayor confianza en los empresarios e intermediarios privados, para llevar a cabo el programa de ayuda".<sup>66</sup> Esto no se refiere a la OPIC (que pertenece a los programas bilaterales), sino a los intermediarios privados de la ayuda multilateral. Ahora bien, las implicaciones principales de todo esto son las siguientes: primero la relación entre los países subdesarrollados y las instituciones financieras internacionales ya no tendrá como intermediario a los Estados Unidos (al menos de manera tan abierta) y en consecuencia, los convenios financieros serán decididos fuera de todo contexto político. Segundo, las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales a estos países, en lo que se refiere a los "cambios de política económica" requeridos para recibir la "ayuda", serán confiados a la evaluación de la empresa privada, puesto que se dará un campo de acción mayor a estos "contratistas privados". Tercero, también existe la tendencia a minimizar el papel de los gobiernos de los países subdesarrollados ya que el cambio hacia una mayor confianza en los "intermediarios privados" permitirá a las empresas multinacionales pedir préstamos directamente a las instituciones y al Banco Mundial (sin ninguna intervención del gobierno), es decir, que la planificación del desarrollo económico se va a transferir del gobierno al dominio privado y se va a poner en práctica a escala mundial, según el punto de vista de las corporaciones. Y aquí, el síndrome de la "privatización-multilateralización" cumplirá con su objetivo: la operación (empresa) conjunta de inversión multinacional.

En esencia, una operación (empresa) conjunta, es la división de la propiedad de un negocio local entre dos o más inversionistas de distintas nacionalidades; y aunque la propiedad es la manera más común de hacerlo, el control también se puede asegurar por otros medios como convenios financieros, contratos de administración, dependencia tecnológica, etcétera. Las operaciones conjuntas pueden tomar formas diferentes, a saber:

- a) Dos o más corporaciones de uno o más países que se asocian para invertir en un tercer país;
- b) Inversionistas extranjeros que se asocian con socios locales del país elegido para la inversión;

<sup>66</sup> *Op. cit.*

- c) Los socios locales pueden ser una empresa privada, una empresa gubernamental, o ambas.

El ejemplo más completo de una amplia operación (empresa) conjunta y, al mismo tiempo, de la nueva estructura para los sistemas de información y los recursos financieros, se puede encontrar en el Grupo de la Comunidad Atlántica para el Desarrollo de la América Latina (ADELA). Fundada a principios de los 60 en Luxemburgo, ADELA reúne a 235 de los más grandes bancos y compañías industriales de los Estados Unidos, Europa, Japón y América Latina, representando a un total de 23 países (de los cuales cinco son latinoamericanos). Cuenta con un capital disponible (acciones y fondo de empréstitos) de 187.3 millones de dólares (1969), una tercera parte del cual está en manos de las empresas norteamericanas ADELA participa en más de 100 empresas en países latinoamericanos<sup>67</sup> y combina dos enfoques, el multinacional y el conglomerado, en tanto que tiene múltiples propósitos y nos proporciona una especie de visión del futuro-ya-presente, que bien podría convertirse en el siguiente paso de la "última etapa" del capitalismo.

Las razones podrían ser varias: primero, porque su función primordial es la de generar oportunidades de inversión para las Corporaciones Multinacionales en América Latina y crear, con la cooperación de los socios locales, un "clima" favorable a ellas. Este papel lo desempeñaban anteriormente las instituciones financieras internacionales o el Gobierno Norteamericano. Segundo, porque la estrategia de penetración se lleva a cabo de manera simultánea por medio de la inversión directa, la asistencia técnica y administrativa, el análisis de mercados, seguros, emisión de valores y contratos con las instituciones financieras internacionales. Tercero, porque ADELA ha respaldado proyectos destinados a casi todos los sectores de la producción, por ejemplo, agricultura, pesca y procesamiento de alimentos (20% del capital invertido), manufacturas en general (11.2%), textiles (7.9%), productos de madera (7.5%) productos químicos (6.6%), y otros sectores de la economía y procesamiento y maquinaria, servicios, hierro y acero, minería y procesamiento de minerales.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> ADELA Investmen Company, S. A., *Annual Report*, 1970; también *Interinvest Guide-Brazil and International Capital* (Río de Janeiro, 1971), p. 654.

<sup>68</sup> *Ibid.*

En su condición de empresa "abierta" (en teoría cualquier corporación privada de cualquier país puede hacer una inversión de 100 a 500 mil dólares), ADELA pudo aumentar su capital disponible a una tasa del 100% anual durante el periodo 1964-69. Sin embargo, la característica más importante de este proceso es que, puesto que está respaldada por el poder financiero y tecnológico y por la experiencia administrativa de las corporaciones mundiales más importantes (el Bank of America, Barclays Bank, Ford, IBM, Standar Oil, etcétera), tiene entonces un poder efectivo que va mucho más allá del valor escrito de sus recursos; y más aún, ADELA desempeña el papel de intermediaria entre las instituciones financieras internacionales y los países subdesarrollados, que ahora se atribuyen a las corporaciones privadas, según queda de manifiesto en el informe anual de 1968:

Además del préstamo a largo plazo de diez millones de dólares concedido por el Banco Interamericano del Desarrollo a ADELA para el financiamiento de proyectos a pequeña y mediana escala que están ahora dentro del campo de acción directa del BID, éste ha hecho préstamos semejantes destinados a proyectos mayores en los que nosotros hemos invertido. Con la Corporación Financiera Internacional tenemos un número cada vez mayor de proyectos conjuntos, incluyendo el patrocinio de inversiones muy cuantiosas. Existe un continuo contacto con ambas instituciones y un intercambio libre de la información que permite evitar la duplicación de esfuerzos en las regiones donde se desarrollan y evalúan las oportunidades de inversión.<sup>69</sup>

Con todo y que se creó una corporación similar para Asia (PICA) y se está estudiando la posibilidad de una para el África, ADELA aún constituye una excepción, porque es el primer hijo legítimo de la nueva generación de empresas multinacionales. El enfoque de la operación (empresa) conjunta, desde su forma más sencilla, es sin duda una tendencia sólida. En 1957 el 17% de las inversiones directas de los Estados Unidos en los países subdesarrollados eran operaciones (empresas) conjuntas y los inversionistas americanos sólo tenían minoría de acciones en el 5% del total de las inversio-

<sup>69</sup> ADELA, *Annual Report*, 1968.



nes norteamericanas en el exterior,<sup>70</sup> y para 1966 estas cifras se elevaron al 30% y al 12% respectivamente.<sup>71</sup>

La tendencia ha sido a invertir en las manufacturas. Antes de 1946, el 83% de las inversiones norteamericanas en este campo eran propiedad en su totalidad de las subsidiarias americanas; de 1958 a 1967 (que son los últimos datos disponibles, hasta donde conocemos) esta cifra descendió al 44%,<sup>72</sup> y más aún en la reunión celebrada en Amsterdam sobre inversiones en el exterior (febrero de 1969), fue aceptado por unanimidad por los representantes de las corporaciones mundiales más poderosas el reconocimiento de que las operaciones (empresas) conjuntas "permiten llegar a acuerdos sumamente convenientes".<sup>73</sup>

Este reconocimiento unánime no es otra cosa, en último análisis, que la aceptación oficial de la nueva estrategia, que se adapta mejor a los requerimientos del capital monopolista en un mundo políticamente policéntrico. Como lo manifestó el presidente de la empresa PFIZER:

Nos gustaría nada menos que estar reunidos en Nueva York y desde ahí administrar las operaciones de exportación... y precisamente no hemos tomado el camino de la exportación porque *no podemos lograr ningún negocio de esa manera...* Para conseguir, mantener y mejorar las posiciones de mercado en el exterior, se requiere un enfoque integrado en términos de inversiones directas en plantas locales, exportación, licencias, etcétera, que operen en todo el mundo, tanto el desarrollado como el que está en proceso de desarrollo.<sup>74</sup>

El aspecto político de este enfoque integrado, está tomando forma mediante la "Presencia más polifacética" en sus dos maneras: la multilateralización de la

<sup>70</sup> Cfr. W. Friedmann and G. Kalmanoff (eds.), *Joint International Business Ventures* (New York: Columbia University Press, 1961), p. 9.

<sup>71</sup> U. S. Department of Commerce, *United States Direct Investments Abroad 1966* (Washington: Government Printing Office, 1970).

<sup>72</sup> Cfr. *Business Latin America*, January 15, 1970, p. 20. cit. en NACLA, *Yanqui Dollar*, 1971.

<sup>73</sup> Panel Documento núm. 6. February 19, 1969, en *Hearing on OPIC*, op. cit., p. 78.

<sup>74</sup> John J. Powers, "The Impact of US Controls on Foreign Investment", discurso ante la American Management Association en la reunión de abril 10, 1968 en Nueva York. cit., en *Yanqui Dollar*.

"ayuda externa" y la operación (empresa) conjunta de inversión.

Podemos establecer una conclusión preliminar: la descomposición interna de la sociedad americana y la postura de menor presencia que el Estado americano se vio obligado a aceptar, privaron a las Corporaciones Multinacionales de su apoyo político tradicional, y sin embargo, se están creando nuevos recursos y alternativas políticas para garantizar la continuidad de su expansión. ¿Cómo están influyendo estos patrones cambiantes en el comportamiento político de las Corporaciones Multinacionales en América Latina? Y ¿cómo se están desarrollando los conflictos entre las corporaciones y el Estado? Las respuestas a estas preguntas constituyen el tema de nuestro siguiente apartado.

### 3. *La táctica del caballo de troya:* *"el ciudadano incorporado"*

La capacidad de las Corporaciones Multinacionales para imponer sus grandes decisiones, las transforma automáticamente en importantes actores políticos *de facto*. Esto se ve mucho más claro en los países en desarrollo, donde las Corporaciones Multinacionales exhiben esta capacidad —debida a su verdadera posición en el proceso productivo y a su superioridad tecnológica, financiera y de organización—, para establecer los parámetros de las decisiones económicas. Por esta razón es que rivalizan, en este nivel de la toma de decisiones, nada menos que con el Estado. Sin embargo, las corporaciones extranjeras no pueden tener —bajo su forma actual, y mientras que el Estado-nación aún no sea considerado por todos como una "idea pasada de moda"—, su "superpresencia" en estos países políticamente legitimada, de manera que a pesar de su poder económico, y más bien como consecuencia de él, son políticamente vulnerables en una situación muy específica: cuando se ven involucrados en algún conflicto abierto con el Estado. Aquí son necesarias algunas referencias históricas.

Puesto que el Estado en los países latinoamericanos, ha sido tradicionalmente la expresión política del pacto celebrado entre las élites oligárquicas locales y los inversionistas extranjeros, de acuerdo con los patrones muy particulares de integración de las primeras al mercado mundial, los segundos, como actores políticos en estas sociedades, estaban "legitimizados" por el consenso dentro de las mismas élites. Además, el pacto político esta-

ba garantizado por el Estado norteamericano, fortaleciendo su inclinación natural —por razones geográficas, entre otras para intervenir en los asuntos internos de los países latinoamericanos. Esta garantía alcanzó su forma perfecta (jurídicamente hablando) con la Enmienda Platt aplicada a Cuba, pero la mayoría de las veces no ha sido tan perfecta, como cuando el general Smedler Butler de la marina norteamericana hizo desembarcar sus tropas en la República Dominicana en 1916 para hacer que ese país fuera más seguro —según ellos— “para los chicos del National City Bank”.<sup>75</sup>

Los conflictos abiertos generalmente ocurrieron ahí donde la dominación de las élites locales se veía amenazada por otros grupos sociales, situación en la que el Estado se veía momentáneamente incapacitado para hacer valer el pacto político. En esos casos, la manera tradicional de las corporaciones norteamericanas y las élites locales para hacer frente al problema, había sido la de recurrir al poder del Estado norteamericano, y después de la intervención (abierta o no) al pacto quedaba re-establecido y la presencia de las corporaciones extranjeras se “legitimaba” una vez más.

México fue la excepción durante el régimen de Cárdenas, debido —entre otras razones— a que la iniciativa del conflicto fue tomada por la élite misma.

Durante la guerra fría, la fusión de los intereses económicos y los de seguridad, dio al patrón intervencionista un nuevo argumento político y los Estados Unidos tuvieron mucho éxito al comprobar la veracidad de las últimas palabras de Mme. Rolland, como lo demuestra el caso de Guatemala. Si Cuba fue la excepción de esta regla, fue porque los Estados Unidos tuvieron que enfrentarse a una élite contraria que contaba con amplio apoyo revolucionario, además de que se presentaba una coyuntura internacional muy particular. El fracaso de Bahía de Cochinos llevó precisamente a la sustitución del enfoque del poder al desnudo por una forma más jurídica de proteger las inversiones norteamericanas en el exterior: los “convenios de garantía” firmados entre los gobiernos a principios de los 60.

A mediados de la misma década, el nuevo papel que desempeñaron las corporaciones multinacionales y los cambios sociales experimentados por las sociedades latinoamericanas introdujeron otras variables en este esquema: se hacen más frecuentes las situaciones de

conflicto entre las corporaciones y el Estado —cualesquiera que sean las causas inmediatas y los problemas involucrados en él—, como consecuencia de lo obsoleto del pacto tradicional también debido a las contradicciones en los diferentes razonamientos de los dos actores principales; por un lado, las corporaciones orientadas exclusivamente al lucro, y por el otro, los Estados cada vez más orientados a lo social. Esa última tendencia fue a su vez resultado de las contradicciones económicas y sociales acumuladas en los países en desarrollo y de la necesidad de los Estados locales de hacer frente a ellas con el fin de preservar los patrones básicos de dominación en estas sociedades.

Los conflictos abiertos han ocurrido con más frecuencia precisamente ahí donde las corporaciones sostienen formas de explotación y concentran sus inversiones en determinados sectores de la economía (petróleo, minería, agricultura extensiva y servicios), que aún reflejan las características del viejo pacto y la división internacional del trabajo. Es importante señalar que estos conflictos suceden principalmente con las corporaciones americanas, no tanto por la “sombra” que producen los Estados Unidos, como ellos creen, sino por su “superpresencia” y sus formas de explotación imperialista pasadas de moda, pues después de todo, ni las firmas americanas son nacionalizadas en Europa, ni, por ejemplo, Unilever, Phillips o Bayer lo son en América Latina misma.

Ahora bien, el “escenario” en que deben arreglarse estos conflictos ha cambiado de manera muy drástica, primero, porque la iniciativa del conflicto la toman las élites locales, ya sea porque tienen un estrecho control sobre el Estado (Perú) o un considerable apoyo social (Chile) para respaldar sus acciones, y más aún, porque las rivalidades intercapitalistas aumentan el poder del Estado para negociar, y segundo, porque la división política entre los intereses económicos privados norteamericanos y los intereses de seguridad del Estado americano, junto con los demás factores ya analizados, han debilitado el apoyo interno a las corporaciones y hasta los argumentos mismos para la intervención. Este último aspecto se agrava porque las nuevas élites disidentes son parte de la cosecha del War College de Washington y porque tienen como pecado único su ideología (“el marxismo”), que gracias al reciente descubrimiento americano de las potencialidades del mercado soviético y del chino, ya no se considera tan pecaminoso.

<sup>75</sup> Cit. en Tad Szulc, “ITT Case Evokes Memories of Latin Interventions by U. S.”, *International Herald Tribune*, March 28, 1972.

Lo importante es que —cualesquiera que sean las circunstancias políticas que ello implica— cuando por un lado el pacto político es censurado por las élites locales y por el otro la acción del Estado norteamericano está detenida, entonces los inversionistas extranjeros quedan privados de sus dos fuentes de legitimación política, y esto fue lo que sucedió a principios de los 70.

Como la capacidad política que han adquirido las corporaciones para compensar la postura de la “presencia discreta” aún no está lo suficientemente fortalecida como para hacer frente a la situación, los inversionistas americanos están experimentando la situación de “estar solos”, en un momento de coyuntura particularmente difícil si se considera el impulso que están tomando los japoneses y europeos en los países en desarrollo (por ejemplo entre 1964 y 68 las acciones y la inversión directa de las empresas americanas aumentó a una tasa anual de 15.4% mientras que las del Japón al 32% y las de Alemania al 50%).<sup>76</sup>

¿Qué están haciendo las corporaciones americanas para recuperar algo de la “legitimación” para su “superpresencia”?

Esta cuestión es muy importante, pues en tanto que son los principales actores políticos *de facto*, su comportamiento puede tener una influencia fundamental sobre el futuro de las sociedades latinoamericanas.

A pesar de que los datos son bastante escasos y las fuentes de información no siempre se pueden controlar, hay pruebas de que las corporaciones americanas con negocios en América Latina se mueven entre dos diferentes actitudes, y cuando es posible, adoptan ambas. La primera de ellas —la más común— está orientada al mantenimiento del *statu quo*. La segunda —más refinada— consiste en pretender una condición de ciudadanos para las corporaciones mediante la táctica del caballo de troya. Analizaremos ahora estas dos actitudes.

La International Telephone & Telegraph Company (ITT) es la octava dentro de las grandes corporaciones en los Estados Unidos. Durante 1971 empleó 398 000 trabajadores en 71 países, de los que obtuvo el 59% de sus ganancias. Los réditos y ventas de sus 331 subsidiarias (que a su vez controlan a otras 700) sobrepasaron

los 7 billones de dólares en ese mismo año (un aumento del 700% en 10 años). Solamente el 23% de sus utilidades provinieron del campo de las comunicaciones, pues la ITT alimenta a la gente (Continental Baking), le da casas (Levett & Sons), la hospeda (Sheraton Hotels), les renta coches (Avis), les vende seguros (Hartford Fire Insurance), los mata (Loran y el TPS-25 ground-surveillance radar, empleados en Vietnam) y también intenta derrocar presidentes en América Latina.<sup>77</sup> De todas estas actividades, sólo la última parece haberse frustrado hasta ahora. Visto el éxito alcanzado en los demás campos de su acción, el análisis del comportamiento de la ITT en este campo muy particular, puede contribuir al mejor conocimiento de los problemas políticos y las expectativas de las Corporaciones Multinacionales.

Los principales hechos —según se ha publicado en diversos documentos— fueron los siguientes:

Entre septiembre y noviembre de 1970, la ITT actuó para impedir la toma de posesión del presidente de un país extranjero, electo por elecciones democráticas; lo hizo mediante la conspiración con las élites políticas y militares locales, movilizándolo a los medios de comunicación europeos y latinoamericanos en contra del presidente electo, empleando su poder político para poner en marcha todo el aparato estatal norteamericano (la Casa Blanca, el Departamento de Estado, el Departamento de Comercio, la CIA, etcétera) y ofreciéndose a “contribuir” con los gastos de dicha operación con “sumas hasta de siete cifras”.<sup>78</sup>

Como no tuviera éxito en sus intentos, en parte por las vacilaciones del Gobierno Norteamericano y sobre todo por la correlación interna de fuerzas políticas en Chile, la ITT presentó ante la Casa Blanca, un año después, el primero de octubre de 1971, un plan de 18 puntos con el fin de que el presidente Allende “no terminara los siguientes seis meses decisivos”.<sup>79</sup> Este plan proponía:

una amplia lucha económica contra Chile, que debería ser dirigida por una fuerza especialmente

<sup>77</sup> Cfr. *NACLA's Newsletter*, vol. vi, núm. 4 - April 1972, pp. 2-4; *Fortune*, September 1972.

<sup>78</sup> *Documentos secretos de la ITT*, op. cit., p. 8 (Memorandum a W. R. Merriam de J. D. Neal, September 14, 1970).

<sup>79</sup> Este documento lo obtuvo el New York Times que luego publicó largos fragmentos del mismo. Cfr. “ITT Document Urged U. S. to Topple Chile's Marxist Regime —Action Plan” Sent to White House in October— *International Herald Tribune*, July 3, 1972.

<sup>76</sup> Cfr. CEPAL, *Estudio económico 1970*, vol. II. Estudios especiales (E/CN. 12/868/Add.), p. 96. Véase también el excelente trabajo de Aníbal Pinto y Jean Kñakal, *El sistema centro Periferia 20 años después*, 3a. versión ampliada (Santiago: CEPAL, 1971).

creada por la Casa Blanca y asesorada por la Agencia Central de Inteligencia; incluía el levantamiento de las fuerzas armadas chilenas, la consulta con otros gobiernos sobre formas de presionar al régimen de Allende y el sabotaje diplomático.<sup>80</sup>

El propósito del plan era provocar:

- a) La negativa del crédito internacional;
- b) Prohibir las importaciones de cobre y otros productos chilenos;
- c) Suspender las exportaciones esenciales de Chile.

Todo esto con el fin de persuadir a las fuerzas armadas de “intervenir y restaurar el orden”,<sup>81</sup> es decir, el orden trastornado por las medidas propuestas por la ITT.

Para precipitar la crisis política, se propuso también emplear los servicios de la CIA y provocar una “interrupción deliberada de los abastecimientos de combustible para la Marina y la Fuerza Aérea Chilenas”, seguramente también con el fin de facilitar la “intervención” militar.<sup>82</sup>

Todos éstos son hechos conocidos y sólo podemos agregar que la “presión económica” propuesta fue parcialmente puesta en práctica por órdenes de la Casa Blanca.<sup>83</sup>

Hoy en día, los intereses de la ITT en Chile están representados principalmente por una participación del 70% en la Compañía de Teléfonos de Chile (Chitelco) que, según estimación de la propia ITT, tiene un valor de 153 millones de dólares (la evaluación del gobierno chileno para las negociaciones fue de 24 millones de dólares). Si aceptáramos la cifra de la ITT como correcta, nos encontraríamos con que, para evitar la nacionalización —primero como medida de protección y después como medida de reacción— por un Estado extranjero del 1.5% de sus activos totales (al valor del mercado), o sea, el equivalente del 2% de sus ventas y réditos anuales, la corporación multinacional se permitió conspirar para llevar al caos económico a un país de 9 millones de habitantes y para desorganizar todas sus instituciones y su vida política. Es importante agregar que aun en el caso de que hubiera expropiación

total, la ITT no perdería sus activos, pues sus posesiones en Chile están aseguradas en la OPIC.

¿Hasta qué grado puede este ejemplo considerarse como el patrón típico en el comportamiento de las Corporaciones Multinacionales? Sabemos por dos referencias publicadas en los memoranda de la ITT, que ésta no tuvo éxito al tratar de atraer socios de otras corporaciones para una operación (empresa) conjunta.<sup>84</sup> Si interpretáramos este hecho como indicador de que ésta es la verdadera política de las demás corporaciones y no el resultado de la evaluación que hubieran hecho sobre las posibilidades de éxito de tal empresa, entonces, ¿cómo se explica el comportamiento de la ITT? Los datos disponibles no son suficientes como para permitir una respuesta directa a esta pregunta, pero sin embargo podemos relacionar el comportamiento de la ITT con el hecho mismo de la existencia de las Corporaciones Multinacionales y con su “cultura política” particular.

El hecho de que las propiedades de la ITT en Chile estuvieran aseguradas contra riesgos políticos, además de permitirnos entender el pensamiento de los hombres de esta empresa, según los documentos publicados por ellos mismos, nos indica que muy probablemente había dos cosas que estaban en juego: un interés económico a largo plazo y un principio político. En primer lugar, si se quisiera encontrar cierta “racionalidad” en el comportamiento de la ITT, se podría explicarlo no como la defensa de los intereses asegurados, sino como la defensa de la posición en el mercado, lo que seguramente tiene su importancia en la estrategia de penetración en gran escala de la empresa. En segundo lugar, tomando en consideración la “mentalidad” puesta de manifiesto por los memoranda, también estaba en juego la capacidad política de las Empresas Multinacionales. Resulta asombroso, por ejemplo el argumento tan poco convincente que expuso la ITT al presentar la situación chilena en Washington, como una “amenaza política” *para todo el hemisferio*. El verdadero problema no es tanto el de saber cuál de estos intereses en juego —el económico o el político— pesa más, sino el darse cuenta de que ambos son las dos caras de una misma moneda: para la ITT Chile no es un país con historia o con libre albedrío político, ni es una sociedad con determi-

<sup>80</sup> Citado del artículo del *New York Times*, *loc. cit.*

<sup>81</sup> *New York Times*, citas del documento original, *loc. cit.*

<sup>82</sup> *Idem.*

<sup>83</sup> *Cfr. New York Times*, artículo citado.

<sup>84</sup> Se refiere a la negativa de la Ford, General Motors y otras compañías americanas. *Cfr. Documentos Secretos de la ITT, op. cit.*, pp. 21-32 (Télex, septiembre 29, 1970, Memorandum, octubre 9, 1970).

nada cultura y con sus instituciones políticas propias, sino que es un *mercado*; y éste es un punto de vista político que se ha venido desarrollando por la existencia misma de las Corporaciones Multinacionales.

En este sentido, lo que parece ser el caso aislado de la ITT puede también ser un indicador del comportamiento general de las empresas, o sea, que puede ser el indicador de la formación de una nueva sub (o supra) cultura política, con sus propias referencias y su propio "código de honor".

No es difícil entender la ideología que subyace a las dos tendencias; por un lado, la de reducir a las unidades políticas a un mercado, y por el otro, la de considerar —como una famosa organización siciliana también generadora de una subcultura— este "mercado" como "*cosa nostra*". Puesto que el Estado-Nación es considerado como un "concepto muy pasado de moda", no hay entonces razón alguna para que las referencias políticas que históricamente se dieron con él, no sean también consideradas como "muy pasadas de moda", y puesto que se supone que la Corporación Multinacional es el nuevo concepto elaborado para satisfacer los requisitos de la época que se avecina, queda entonces en manos de éstas la elaboración de las nuevas referencias apropiadas, y éstas sólo podrán darse en la proyección de las que ahora prevalecen dentro del universo burocrático y exclusivamente orientado a las ganancias de las corporaciones.

El "principio" que estaba en juego en Chile era precisamente el de la supremacía de las Empresas Multinacionales sobre un "mercado". Como lo expresara el ideólogo de las corporaciones, Peter F. Drucker, "América Latina no está subdesarrollada, sólo está *sub-dirigida*".<sup>85</sup> Para "sobre-dirigirla", la ITT es una de las posibilidades existentes, pero hay otra más importante y más creativa; y para presentarla, la mejor manera son las siguientes palabras de un representante de las Corporaciones Multinacionales ante el senado de los Estados Unidos:

Sinceramente, la manera de terminar con este pequeño problema (el antiamericanismo en América Latina) no es restringiendo las inversiones norteamericanas, sino viendo que estas gentes tengan un pollo en cada cazuela y dos coches en cada casa... (para

lo cual) la corporación americana, como invitada que es en el país, tiene que ser un ciudadano industrial muy correcto y más puro que la mujer del César, y créanme ustedes que lo es.<sup>86</sup>

Para asegurarse de que los latinoamericanos lo creyeran también, el Council of the Americas, como representante de 200 empresas americanas con negocios en la región, ha consagrado para este fin lo mejor de sus esfuerzos y un presupuesto de casi un millón de dólares al año.<sup>87</sup> El Consejo tiene tres funciones principales:

- a) Como grupo de presión en América Latina
- b) Como intermediario para las élites latinoamericanas en los Estados Unidos, y
- c) Como organizador de sesiones de deliberación.

Es decir, es una especie de Departamento de Estado privado cuyo objetivo principal es coordinar a los gobiernos y a los particulares latinoamericanos (las élites de negocios, políticas, intelectuales, tecnocráticas, estudiantiles y obreras), como socios de las corporaciones en una operación (empresa) conjunta política, mediante la cual las corporaciones multinacionales puedan adquirir el *status* de "ciudadanos incorporados" en los países donde operan.

La primera de estas funciones se lleva a cabo por los medios clásicos de influencia sobre la opinión pública y los líderes locales. Algunos ejemplos son:

- a) La distribución de 530 000 copias de literatura informativa en toda América Latina.
- b) La producción de programas para la TV y radio en Argentina (con un presupuesto de 200 mil dólares en 1969 para un público de 4 millones de espectadores), que muestran el papel positivo que desempeña la empresa privada;
- c) Las mismas ilustraciones del papel benéfico de las empresas privadas, por medio de anuncios en 35 publicaciones que llegan a 15 millones de personas;
- d) La inserción de *artículos políticos* en la prensa y radio latinoamericanos, escritos a un promedio de cinco por semana, por el "servicio de escritos" del Consejo (durante los 5 primeros meses de 1971, se

<sup>85</sup> Citado por Emmo Hobbing (Staff Director del Council of the Americas) en "Gerencialismo: An Ideology for Development?", artículo no publicado.

<sup>86</sup> Cfr. *Hearings on OPIC*, pp. 48-49-50.

<sup>87</sup> La suma exacta es de \$841 450.59. Cfr. Council of the Americas, *Annual Report*, 1971.

publicaron 1306 columnas solamente en los periódicos colombianos)<sup>88</sup> estos artículos aparecen firmados por periodistas locales, procedimiento que haría ruborizar, si no a estos periodistas, sí a la mujer del César.

Los contactos con líderes locales (que incluyen programas de adiestramiento y orientación para estudiantes y trabajadores) generalmente se encargan a uno de los cuatro "representantes" del Consejo, localizados en Argentina, Brasil, Perú y Centro América. Además, se mandan enviados especiales y misiones —algunas veces encabezadas por el presidente del Consejo, que es un ejecutivo de la Westinghouse, de origen cubano—, con propósitos muy específicos, así por ejemplo, el economista del Consejo, Herbert K. May (exfuncionario del Departamento de Estado), fue enviado a la Argentina a "auxiliar al sector privado del país para tratar de hacer de la propuesta ley para regular las inversiones extranjeras, un instrumento efectivo en el desarrollo de la Argentina".<sup>89</sup> A Venezuela se envió una misión a principios del 71 con el mismo fin. El Código Andino es una fuente permanente de ansiedad para el Consejo, que ha enviado misiones especiales a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. De acuerdo con el informe más reciente, los funcionarios peruanos "dieron indicadores muy interesantes sobre la flexibilidad de su pensamiento", en lo que se refiere a "los sectores minero, del petróleo e industrial".<sup>90</sup> Según el consejo, todas estas visitas fueron hechas atendiendo a invitaciones de los gobiernos y de las asociaciones de negocios locales.

A cambio de esta ayuda local —ésta es su segunda función— el Consejo planteó a los principales congresistas americanos los intereses de los plantadores de café sobre el Convenio Internacional del Café, y además recibe con hospitalidad a los diplomáticos y líderes latinoamericanos en Nueva York, proporcionándoles los contactos adecuados para sus misiones (incluyendo a delegaciones grandes como las de 40 funcionarios del CAPM del Perú).<sup>91</sup>

Asimismo, el Consejo "y sus compañías afiliadas,

han combatido la campaña de críticas al Brasil, emprendida por elementos radicales de ese país, de los Estados Unidos y de otros países del mundo".<sup>92</sup>

Todo esto "de acuerdo con la tesis del Consejo, que el Brasil es el mejor distrito electoral de los Estados Unidos en Latinoamérica".<sup>93</sup>

Una demostración práctica de esta tesis, la ejemplifica el hecho de que la agencia del Consejo en Washington elaboró una "amplia lista de prensa" que utilizó en junio de 1971, "para manifestar el apoyo del Consejo a una mayor participación latinoamericana en el mercado de importación de azúcar de los Estados Unidos";<sup>94</sup> es decir que los contactos políticos entre las élites latinoamericanas y los círculos políticos y de prensa de Washington, tienen como intermediario al Consejo, o sea, que también están "privatizadas".

Las acciones del Council of the Americas, cualquiera que sea su efectividad, están acordes con la nueva estrategia de las corporaciones sobre la penetración multinacional en América Latina. Esta estrategia, en palabras de David Rockefeller, "debería incluir el desarrollo político, el desarrollo económico y el desarrollo social".<sup>95</sup>

Las directivas de esta estrategia fueron ampliamente analizadas durante una de las sesiones del Consejo, y se desprende de ellas que el destino de las corporaciones en América Latina está ligado al resultado del conflicto entre dos tendencias locales: por un lado, "el punto de vista modernista", que se puede definir como una "alternativa para la máxima cooperación internacional"; o sea, la única que supuestamente conduciría a una tasa más acelerada de desarrollo; y por el otro lado, "el punto de vista tradicional", que es considerado como la alternativa "para un camino independiente para el desarrollo" y que costaría a América Latina muchas décadas, en términos del progreso económico.

El éxito de la primera alternativa (cuyos exponentes son considerados como "aliados muy prometedores y con influencia cada vez mayor") se considera como "decisivo" para el destino de la empresa privada en América Latina, aunque el ingreso de "más influencias

<sup>88</sup> Cfr. Council for Latin America (luego otra vez se le llamó Council of the Americas), *Report*, vol. 6, núm. 2, January 1970, p. 5; *idem*, *Report*, vol. 7, núm. 1, June 1971.

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> Council of the Americas, *Annual Report*, 1971, p. 3.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>92</sup> Council of the Americas, *Report*, col. 7, núm. 1, June 1971.

<sup>93</sup> Council of the Americas, *Annual Report* 1971, p. 9.

<sup>94</sup> *Loc. cit.*

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 15.

externas” pueda provocar “muchísima ansiedad política y emocional entre los tradicionalistas”.<sup>96</sup>

Este fue el análisis que hicieron los deliberadores, cuando el Consejo los convocó en 1969, debido a que las nacionalizaciones de los militares en el Perú dejaron a los ejecutivos de las corporaciones sin saber qué pensar. Sin querer jugar con las palabras —y las anteriores parecen bastante engañosas— podríamos decir que la misma situación que se produjo en América Latina a fines de los 60, fue la que dio lugar a dos tipos de respuesta por parte de la comunidad de negocios norteamericana: una “tradicionalista” y una “modernista”. La primera de estas respuestas queda ejemplificada con las represalias tan severas de la ITT, y la segunda, con la respuesta flexible de la familia Rockefeller. Este último enfoque requiere, pues, entender y aceptar el “nuevo nacionalismo ascendente” en América Latina, con “paciencia y comprensión”.<sup>97</sup> Rodman Rockefeller, en una sesión a puerta cerrada del Congreso sobre relaciones exteriores (cuyo informe confidencial fue divulgado), llegó a afirmar que las corporaciones que invierten multinacionalmente “deben renunciar a sus demandas de protección legal por parte de los Estados Unidos”, y reconoció que, puesto que la “auto-ayuda” es un requisito para el progreso, así el sentimiento nacional en el Perú es un fenómeno “positivo”.<sup>98</sup> Todo esto quiere decir —y a eso se refieren— con lo de la “comprensión”, que si “el punto de vista tradicional” latinoamericano se coopta de una manera inteligente, entonces se puede transformar en uno: “modernista”.

Los siguientes supuestos subyacen al nuevo enfoque:

- a) Que la “presencia discreta” de Washington se puede equilibrar a favor de una movilización política sistemática de los aliados locales, en aquellos países donde operan corporaciones multinacionales;
- b) Que este apoyo local no deberá limitarse a los gobiernos, sino extenderse a un amplio número de grupos sociales que incluyan a los opositores y disidentes (como los intelectuales, tecnócratas, estudian-

<sup>96</sup> Council for Latin America, *The Investment Climate in Latin America*, Special Report, vol. 5, núm. 3, September 1969.

<sup>97</sup> Citado del Discurso de David Rockefeller ante el Council of the Americas, *Annual Report 1971*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>98</sup> Council on Foreign Relations, “Discussion Meeting Report. The United States and Latin America. Fifth Meeting: May 12, 1971. Digest of Discussion”. Como se reprodujo en *NACLA'S, Newsletter*, vol. v, núm. 7, November 1971, p. 29.

tes y líderes obreros, que son los que se mencionan con más frecuencia).<sup>99</sup>

- c) Que para representar políticamente esta “operación (empresa) conjunta” social se están creando ya las asociaciones conjuntas adecuadas;
- d) Que por medio de estas últimas, las empresas multinacionales pueden asumir el papel de actores políticos locales, como “ciudadanos incorporados”.

Como ejemplo de lo anterior, podemos mencionar la creación del Consejo de Hombres de Negocios Brasil-EUA, como resultado de la visita del gobernador Rockefeller en 1969, y que se convirtió en “el vocero principal del sector privado interno y externo en ese país” —desde el punto de vista del Council of the Americas.<sup>100</sup>

Veamos ahora las posibles implicaciones de este enfoque. Parece ser que esta estrategia se ha implantado más fácilmente en aquellos países donde la *internacionalización* de las inversiones extranjeras en la industria, ha llegado a crear un “edificio” social local; o sea, una pirámide de estratificación muy compleja, que constituye la base potencial de apoyo político para las corporaciones multinacionales. El Estado en estos países no sólo representa a este edificio social, sino que también intenta establecer alianzas con las corporaciones al nivel de la producción, como lo demuestra la operación (empresa) conjunta de inversionistas extranjeros —empresarios nacionales—, y Estado, en la industria petroquímica del Brasil. Además ya se vio que en aquellos países donde, por la herencia de las situaciones de enclave, el control externo sobre los sectores primario y terciario impidió el impulso hacia el desarrollo y no permitió la creación de bases sociales más amplias para su apoyo, es donde tienden a ocurrir más fácilmente las situaciones conflictivas entre el Estado y las empresas multinacionales.

La nueva estrategia, apoyada por los representantes intelectualmente más capaces de la comunidad de negocios norteamericana, parece partir del reconocimiento de las diferentes situaciones creadas por los patrones cambiantes de dependencia; así, por ejemplo, el aumento en el grado de heterogeneidad de estos “mercados” —que es una primera condición para obtener un am-

<sup>99</sup> Hay constantes referencias en *Hearings on OPIC* y en los informes del Council of the Americas. Por ejemplo, en 1960, el Consejo creó un “Programa para el Diálogo entre Negocios y Estudiantes”. *Cfr. Report*, June 1971, *cit.*

<sup>100</sup> Council of the Americas, *Report*, June 1971, *cit.*

plio grupo de aliados locales—, requiere de la internacionalización diversificada de las inversiones en los sectores más modernos y estratégicos de las economías locales, que son los que pueden proporcionar los aliados tan necesarios, que abran las puertas desde dentro, “por ellos mismos”.

Ésta es, sin duda una mejora en la táctica que emplearon los griegos hace ya algunos siglos en Troya, y que los europeos aplicaron tan magistralmente en sus excolonias después de la guerra.

### Conclusiones

La expansión económica norteamericana en el exterior siguió en un principio los patrones imperialistas clásicos, y posteriormente se vio obligada a tomar formas diferentes, por razones políticas y económicas mutuamente condicionadas. Dos hechos complementarios comenzaron a acelerar, a partir de fines de los 50, la expansión en ultramar de las empresas norteamericanas y, al mismo tiempo, dieron origen a las nuevas formas de dominio. En primer lugar, la baja tasa de crecimiento de la economía norteamericana en los 50s, comparada con el desarrollo de los competidores capitalistas.<sup>101</sup> En segundo lugar, las corporaciones norteamericanas necesitaban mantener su lugar en el comercio internacional, mediante la penetración en los mercados comunes regionales, evitando las tarifas proteccionistas de los países subdesarrollados. Por supuesto que este esfuerzo se vio recompensado, puesto que las corporaciones pudieron sacar buen provecho de los bajos salarios y de la enajenación de los recursos financieros locales. Como se demostró en un informe de la Comisión de Impuestos de los Estados Unidos en 1970, aun si un obrero mexicano requiere del 58% más de hora-hombre para producir la misma cantidad de producto que un norteamericano, de todas maneras el costo de la mano de obra en las plantas mexicanas es menos que un tercio de lo que sería en las plantas de los Estados

<sup>101</sup> Entre 1953 y 1960 el crecimiento de la economía americana (PNB) fue inferior al de Francia, Alemania Occidental, Italia, Gran Bretaña y Japón. Entre 1953 y 1968 la tasa de crecimiento económico de esos países fue de: 3.7% (E. U.), 2.8% (Gran Bretaña), 5.1% (Francia), 6.1% (Alemania Occidental), 5.4% (Italia) y 9.9% (Japón). Véase el excelente trabajo de CEPAL, *Estudio Económico 1970*, vol. II, *op. cit.*, p. 88 y también el capítulo IV.

Unidos, esto debido a que los obreros mexicanos ganan cinco veces menos que sus colegas americanos.<sup>102</sup> Por otro lado, y como lo muestran las estadísticas de las Naciones Unidas, las empresas manufactureras americanas en el exterior están financiadas en un 83% con recursos obtenidos de los mismos países donde operan.<sup>103</sup> Estas ventajas, desde el punto de vista de las empresas multinacionales, ya no son consideradas como tales desde la perspectiva de la economía americana, y es así que la AFL-CIO se ha empezado a preocupar por los bajos salarios de sus compañeros obreros en el exterior; mientras que las corporaciones, por su parte —tomando en cuenta que entre 1965 y 1970 el costo de la mano de obra en los Estados Unidos se elevó en un 22% y en el Japón sólo en un 3%—,<sup>104</sup> empezaron a preocuparse sobre el significado de la “democracia”, en cuyo nombre se perpetraron sus inversiones en el exterior.

Esta división entre los grupos orientados al mercado interno y los multinacionales, hizo más difícil que las corporaciones pudieran presentar sus intereses particulares como si fueran los intereses generales de la sociedad americana, sobre todo cuando los enemigos externos de los Estados Unidos, rusos y chinos, se han vuelto “muy civilizados”. Al mismo tiempo la combinación de todos estos factores hizo también más difícil que las corporaciones pudieran hacer todo el uso del aparato del Estado norteamericano de manera que la única solución para ello fue la de elaborar su propia política que garantizara su expansión en ultramar.

Este cambio estuvo acompañado —debido a la distribución de los recursos implicados— por la separación entre los intereses económicos y los de seguridad, misma que fue posible, tanto para las corporaciones como para el Estado americano, gracias a los nuevos patrones de dependencia que se crearon durante la expansión sincrónica anterior. En América Latina, por ejemplo, los problemas parecen producirse solamente en aquellos países donde las inversiones norteamericanas aún siguen las formas “tradicionales” del dominio económico, pero como estos países no representan la mayoría de los casos (y su importancia estratégica es relativamente menor), se podría decir que el Estado americano ya “no

<sup>102</sup> Cfr. “How to Tell Where the US is Comparative”, en *Fortune*, July 1972, vol. 86, núm. 1, p. 56.

<sup>103</sup> Cfr. CEPAL, *Estudio Económico 1970*, vol. II, *op. cit.*, p. 45.

<sup>104</sup> Cfr. “How to Tell . . .”, *Fortune*, *op. cit.* p. 57.



va a preparar *todos* los planos, ni elaborar *todos* los programas, ni tomar *todas* las decisiones”, dentro de aquellos países donde la penetración económica fue más completa y donde ya existen élites nacionales capaces de preparar, elaborar y decidir por su cuenta, ya no como oligarquías títeres, sino como élites “modernistas” que actúan en favor de las operaciones (empresas) conjuntas y cuyos parámetros son fijados por las corporaciones multinacionales.

Para ello, estas últimas disponen de una capacidad política “propia”, y en aquellos casos que se aparten de la regla, se podrán preparar, elaborar y decidir, *hic et nunc*, de manera inmediata, lo que el secretario Laird llama “las disuasiones prácticas”.<sup>105</sup>

La expansión económica de las corporaciones en ultramar, y el intervencionismo político de los Estados Unidos en el exterior durante la guerra fría, estaban tan mutuamente condicionados que estos dos cambios parecían el paradigma de una relación lineal entre los niveles político y económico. La continua expansión de las empresas transnacionales y la desvinculación del mundo por parte del Estado americano, pueden parecer paradójicas vista la situación anterior, pero si tomamos en cuenta las nuevas formas de dominio económico, se verá que ellas no necesariamente son contradictorias.

Si este razonamiento es correcto, la política de “menor intervención” de los Estados Unidos en América Latina, no significará necesariamente la disminución de la dominación política de las corporaciones multinacionales en esta región, sin embargo, puede dar lugar a un nuevo cambio en el pacto político entre ellas y las élites locales, primero porque para poner en práctica su nueva estrategia, las corporaciones norteamericanas se verán obligadas a diversificar sus inversiones y a desarrollar las bases de apoyo y operación, mediante la ampliación de los mercados internos locales, y segundo, porque la competencia intercapitalista va a proporcionar a las élites “modernistas” un nuevo poder para negociar. En el grado en que el desarrollo desigual

<sup>105</sup> Cfr. *International Herald Tribune*, March 10, 1971, p. 1; y también *The Rockefeller Report*, *op. cit.*, pp. 50-52, 54.

sea un derivado del capitalismo de monopolio, el nuevo pacto, cualquiera que sea su forma, no podrá integrar ni económica ni socialmente a estos países en un futuro próximo, pero podrá ampliar el edificio social que produjo este modo de producción tan particular del capitalismo dependiente.<sup>106</sup> En síntesis esto puede dar lugar a un “corporatismo” internacional, donde una estructura más amplia del ingreso y del consumo servirá para equilibrar la estructura del *status*, aunque no necesariamente la de autoridad. Por supuesto que estos cambios suponen un enfoque ligeramente más refinado que el de la ITT o el de la propaganda del Council of the Americas sobre los beneficios de las empresas extranjeras, que ya no resisten ni a las estadísticas de la ONU, ni a una sonrisa siquiera.<sup>107</sup>

<sup>106</sup> Para un análisis más amplio de este punto, véase por ejemplo Stephen Hymer, “The Multinational Corporation and the Law of Uneven Development”, en J. N. Bhagwati (ed.), *Economics and World Order* (New York: World Law Fund, 1970); Osvaldo Sunkel, “Capitalismo Transnacional”, *op. cit.*; Celso Furtado, “La Concentración del Poder Económico en los Estados Unidos y sus Proyecciones en América Latina”, en *Estudios Internacionales*, vol. 1, núm. 3-4, Santiago, 1968.

<sup>107</sup> Entre 1957 y 1959 el 67% del total de inversiones de las subsidiarias americanas en América Latina estuvo financiado con recursos obtenidos en la misma región; entre 1963 y 65 el empleo de recursos locales se elevó al 91%, lo que significa sólo el 9% de todos los recursos. Por otro lado, entre 1960 y 1968 América Latina se ha convertido en “exportador de capital” a los Estados Unidos, puesto que la diferencia entre el total de inversiones directas y el total de las remesas de utilidades resultó negativo para América Latina en 6.7 billones de dólares. (Cfr. Aníbal Pinto y Jean Kñakal, *El sistema centro-periferia*, *op. cit.*, pp. 42-45). Algunos ejemplos de las consignas recomendadas por el Council of the Americas como “adecuadas para mencionarse en los artículos, discursos, publicaciones y en la conversación diaria” de las 200 corporaciones americanas con negocios en América Latina son: a) “La corporación internacional está interesada en el hombre mismo más que ninguna otra institución”; b) “La corporación estimula la búsqueda de lo más elevado, que es tan solicitado y tan elogiado hoy día”; c) “La corporación permite al hombre una mayor libertad personal que la mayoría de las demás instituciones”; d) “La corporación internacional es el principal instrumento para sacar al mundo de la tradicional cultura, de la pobreza y llevarlo a la cultura de la abundancia” (Cfr. Council of the Americas, Memorandum a los Miembros del COA de su vicepresidente Henry R. Geylin, July, 26, 1971).